AUSTERIDADE PARA QUEM?

BALANÇO E PERSPECTIVAS DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF

1%

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e
Pedro Paulo Zahluth Bastos
(orgs.)

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo
Pedro Paulo Zahluth Bastos
(organizadores)

Austeridade para quem?

Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff

Alexandre de Freitas Barbosa
Ana Carolina Cordilha
Antônio Carlos Diegues
Bruno De Conti
Carlos Pinkusfeld Bastos
Celia Lessa Kerstenetzky
Celso Amorim
Clemente Ganz Lúcio
Fernando Augusto Mansor de Mattos
Fernando Maccari Lara
Fernando Rugitsky
Júlio Gomes de Almeida
Ladislau Dowbor
Laura Carvalho
Leda Maria Paulani
Lena Lavinas
Luiz Fernando de Paula
Luiz Gonzaga Belluzzo
Marcio Pochmann
Maria de Lourdes Rollemberg Mollo
Paulo José Saraiva
Pedro Paulo Zahluth Bastos
Pedro Rossi
Rosa Maria Marques
Samuel Pinheiro Guimarães
Tarso Genro

São Paulo, 2015 – 1ª edição

Sumário

Austeridade para quem? Introdução

Luiz Gonzaga Belluzzo
Pedro Paulo Zahluth Bastos

A economia brasileira caminha para o abismo. As condições internacionais excepcionais que facilitaram a retomada do crescimento econômico a partir de 2004 mudaram bruscamente em 2008 e foram agravadas em 2011.

A economia brasileira desacelerava no primeiro governo Dilma até ensaiar um mergulho em 2014, o que exigia que se revertesse o aperto monetário executado desde 2013 e a perda de importância do investimento público desde 2011.

Ao invés disso, o governo reeleito optou por seguir a cartilha da oposição de direita e o jogral dos porta-vozes do mercado financeiro: a austeridade.

Essa cartilha exige juros mais altos e maior destinação de impostos para o pagamento da dívida pública, ao invés de devolvê-los na forma de transferências sociais, serviços e investimentos públicos. Segundo ela, o governo deve cortar gastos diversos para arcar com os custos de sua dívida (aumentar o "superávit fiscal primário"), que cresce por causa dos juros altos e da recessão.

O problema das contas públicas em 2014 foi gerado pela estagnação da economia e pelos subsídios públicos que não conseguiram estimular o gasto do setor privado. Se houve "gastança", ela foi com isenções de impostos e contribuições trabalhistas para empresas que não reagiram como esperado e sim cortaram gastos,

em parte por causa da própria desaceleração da demanda, em parte por causa das incertezas do processo eleitoral, em parte por causa da avalanche de importações provocada pela crise internacional.

Se os subsídios não estimularam o gasto privado, o corte do gasto público que caracteriza a austeridade vai muito menos. O principal risco para a sustentação do gasto privado se confirmou depois das eleições: o governo eleito optou pela austeridade em uma economia à beira da recessão.

Ao invés de resolver o problema da dívida pública, a austeridade a agrava. As contas públicas não se assemelham a um orçamento doméstico, cujo equilíbrio pode ser restaurado com "aperto dos cintos". A importância do orçamento público é tamanha que a simples menção de que ele será cortado bruscamente muda a convenção das expectativas que influenciam o gasto privado, sobretudo em uma economia já em desaceleração.

Por isso, o aumento radical da incerteza, a contração brusca do gasto público e a elevação de impostos resulta em queda das próprias receitas tributárias ao provocar uma recessão dos gastos privados e, portanto, da economia como um todo.

A recessão e os juros elevados, por sua vez, aumentam o peso da dívida pública na renda nacional. Ou seja, a austeridade produz exatamente aquilo que pretende evitar.

O Manifesto de Economistas pelo Desenvolvimento e pela Inclusão Social, apresentado em novembro de 2014, já alertava o governo eleito que esse tipo de austeridade deprimiria o consumo das famílias e os investimentos privados, levando a um círculo vicioso de queda na arrecadação tributária, menor crescimento econômico e maior carga da dívida pública na renda nacional.[1]

Não há alternativa! Esse é o lema para impor a austeridade aos trabalhadores desde que Margaret Thatcher o declamou na década de 1970.

Há alternativa sim. Por que não impor austeridade aos sonegadores de impostos? Aos que acumularam grandes fortunas

1. Para o texto do manifesto, ver <www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Manifesto-dos-economistas-pelo-desenvolvimento-e-pela-inclusao-social/7/32180>, acesso em 20.set.2015 .

ajudados pelos esforços de todos os brasileiros? Aos que recebem grandes heranças? Por que não rebaixar impostos para trabalhadores remediados e camadas médias, mas aumentá-los para os que tem ampla capacidade de contribuir mais?

Por que não reduzir os juros obscenos, que não podem ser justificados pela necessidade de conter a inflação se a economia brasileira não sofre a perspectiva de sobreaquecimento, mas sim o mergulho na recessão?

Por que o regime de metas de inflação brasileiro é único no mundo no sentido de mal considerar choques de preços independentes de variações do nível de emprego e buscar sua meta em um único ano-calendário?

Por que não baratear a inflação de alimentos com incentivos à agricultura familiar de produção de alimentos e a formação de mecanismos públicos amplos de estocagem e regulação de preços agrícolas? Por que não evitar a importação da inflação de commodities com impostos reguladores, sempre que os preços superarem certo patamar definido democraticamente?

Por que deixar a determinação da taxa de câmbio ao sabor de operações especulativas no mercado de câmbio?

Por que não reativar a economia com investimentos públicos que atendam à carência de bens públicos e infraestrutura social reclamada pela população brasileira e, ao mesmo tempo, representam uma fronteira de desenvolvimento, estímulo ao crescimento da economia, do investimento privado e da própria arrecadação tributária?

Por que não aumentar o gasto social se ele alarga a renda disponível e estimula o gasto de seus beneficiários, com vantagens para todos?

Por que não recorrer a uma política industrial que, ao invés de incentivos à distância, tenha metas concretas de incorporação de novos ramos de atividade e recriação de cadeias produtivas vazadas por importações subsidiadas, anos a fio, pelo Real forte aqui, e por bateria enorme de políticas de Estado nos países desenvolvidos e na Ásia em desenvolvimento?

Que negocie com soberania com filiais estrangeiras que, deixadas a seu próprio arbítrio, podem preferir substituir parte da produção local por importações subsidiadas e registradas em paraísos fiscais?

Que rejeite as exigências liberalizantes feitas pelos EUA e a União Europeia, e procure qualificar a pauta de comércio exterior com a China, evitando os riscos de velhas e novas relações Norte-Sul?

Alternativas existem. A recusa em buscá-las e a opção pela austeridade desmobilizou a base social que lutou pela reeleição da presidenta Dilma, mas não trouxe a governabilidade pretendida junto aos que rejeitam, visceralmente, o desenvolvimento soberano com inclusão social e redução de desigualdades.

A maior força do governo eleito – sua base popular – pode se transformar em sua maior fraqueza se não for mobilizada contra o avanço de seus inimigos.

A opção pela austeridade representa uma capitulação ideológica que desmoraliza as esquerdas e traz riscos severos aos trabalhadores que ascenderam desde 2003. Para onde a "nova classe média" vai seguir depois de desamparada?

A perda de popularidade da presidência não resulta da incapacidade de defender a austeridade com propaganda política adequada. Todos os meios de comunicação tradicionais defendem a austeridade como única alternativa, mas isso não deixou o povo brasileiro mais contente com ela.

É a própria opção pela austeridade que explica a perda de popularidade e, quase diretamente, também da governabilidade na definição de uma agenda legislativa favorável aos interesses dos trabalhadores brasileiros e da soberania da nação.

Ao contrário da massiva propaganda de economistas ortodoxos asseverando que a austeridade recuperaria a confiança empresarial supostamente prejudicada pelo aumento limitado da dívida pública até 2014, a confiança despencou à medida que a virada para a austeridade ampliou a incerteza e contraiu a demanda efetiva.

Pior, o esforço de propaganda calou sobre a existência de um consenso internacional, mesmo em periódicos científicos ortodoxos,

que um governo não consegue poupar através de cortes de gastos quando uma economia caminha para recessão ou então a aprofunda severamente. Hoje, os maus conselheiros da austeridade garantem que a fada da credibilidade só vai operar milagres depois que o povo brasileiro aceite cortes permanentes de direitos sociais consagrados na Constituição Cidadã de 1988. Era esse seu objetivo inicial?

***

Ainda é tempo de defender, de fato, mais mudanças. O conjunto de artigos aqui reunidos aponta na direção de uma saída da crise voltada à retomada do desenvolvimento inclusivo, com justiça social, soberania nacional e eficiência produtiva. Quase todos os capítulos foram escritos especialmente para a coletânea, mas alguns deles foram publicados de modo independente pelo portal Carta Maior no primeiro semestre de 2015.

Abrindo a coletânea, Celso Amorim disseca o ataque neoliberal que procura, hoje, retomar o envelhecido receituário da década de 1990 e blindá-lo com tratados internacionais que encurtam a autonomia decisória nacional, na Organização Mundial do Comércio, em tratados bilaterais desiguais com países desenvolvidos e mesmo com o renascimento da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Em seguida, Samuel Pinheiro Guimarães disseca o ataque no fronte interno, analisando o esforço conjunto realizado na mídia conservadora, nos três poderes e nos mercados para impor um programa total que culmina na campanha pró-impeachment.

Luiz Gonzaga Belluzzo e Júlio Gomes de Almeida oferecem a receita de como recuperar o crescimento através do vigor industrial, aproveitando o potencial do mercado interno brasileiro e as vantagens competitivas do setor primário. Explicando porque a indústria de transformação é essencial para o desenvolvimento econômico, apresentam proposta que combina política industrial seletiva, administração do comércio exterior e do movimento de capitais, investimento público em infraestrutura e sistema público de financiamento. É importante registrar que esse é o único capítulo

da coletânea não escrito no primeiro semestre de 2015: publicado pela revista CartaCapital em março de 2012, foi atualizado com dados referente ao desempenho econômico de 2014 e preserva grande atualidade.

O ataque neoliberal contra os trabalhadores é analisado com verve por Tarso Genro, avaliando as pressões trazidas pelo domínio do capital financeiro sobre a economia global e pelas mudanças tecnológicas. Contra as reformas neoliberais manifestas no ataque à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e da Terceirização, o autor propõe um novo sistema de tutela legal e proteção social aos trabalhadores terceirizados.

Segue-se um conjunto de capítulos que avalia as restrições e oportunidades ao Brasil colocadas pelo sistema internacional posterior à crise financeira global. Bruno de Conti avalia como a disciplina imposta à periferia do capitalismo muda de figura: mesmo com a acumulação de grande volume de reservas cambiais que permite prescindir do Fundo Monetário Internacional, as agências de *rating* de crédito soberano procuram sistematizar e impor a agenda da plutocracia financeira sobre a gestão da política econômica, visando blindar o neoliberalismo.

Ladislau Dowbor mostra, com multiplicidade de dados, como um sistema financeiro paralelo organizou-se ao arrepio do controle dos Estados nacionais voltando-se à evasão fiscal sistemática e à consequente injustiça tributária em escala global. Retomar o controle soberano e democrático sobre a política econômica exige recriar mecanismos para forçar os ricos a contribuir para o fundo público e reconverter bancos como vetores de desenvolvimento.

Em novo capítulo, Samuel Pinheiro Guimarães discute como a relação entre o Brasil e o restante dos BRICS envolve algumas ameaças (principalmente se a relação com a China não negociar a proteção de nossa indústria de transformação), mas traz várias oportunidades relacionadas à maior democratização das instituição multilaterais e à ampliação das relações plurilaterais e mercados dinâmicos no âmbito Sul-Sul. Um balanço positivo entre ameaças e oportunidades deve envolver melhor coordenação de políticas de

desenvolvimento regional no Mercosul e negociação com a China para maior processamento industrial das matérias primas.

A seguir, os capítulos de Antônio Carlos Diegues e Fernando Mattos voltam a tratar do lugar da indústria de transformação brasileira na nova configuração da divisão internacional do trabalho. O primeiro avalia o padrão defensivo de ajuste empresarial diante da abertura comercial com apreciação cambial, mostrando como foi possível defender rentabilidade mesmo com menor agregação local de valor, o que aumenta os desafios para uma política industrial reestruturante. O segundo analisa o processo de desindustrialização em curso no país e sugere um conjunto de políticas industriais, tecnológicas, cambiais e comerciais que só podem se fundamentar em um novo arco de aliança de classes que incorpore os trabalhadores na definição de um novo projeto nacional de desenvolvimento.

Em seguida, um conjunto de capítulos discute a tentativa de resolver um desequilíbrio fiscal provocado pela desaceleração da economia e da arrecadação tributária com uma política fiscal pró-cíclica, ou seja, com cortes de gastos, e oferece alternativas. Maria de Lourdes Mollo discute as bases teóricas insustentáveis da austeridade e explica com grande didatismo a importância de políticas anticíclicas e de um regime tributário mais justo.

Rosa Maria Marques avalia o esgotamento relativo do modelo de crescimento anterior, a necessidade de romper com a ortodoxia determinada pelos interesses do capital financeiro e caminhar rumo a um novo programa de investimentos sustentado em novas bases sociais. Leda Paulani traça um histórico de terrorismo financeiro realizado ao longo do governo Dilma e aprofundado durante a campanha eleitoral, mostrando a capitulação do governo e a falácia da "freada de arrumação" para recuperar a credibilidade empresarial e o crescimento.

Carlos Pinkusfeld Bastos e Fernando Maccari Lara também discutem a falácia do argumento da austeridade expansionista mostrando, em especial, a enorme diferença histórica entre a conjuntura atual e a de 2003, quando a austeridade prejudicou, mas não foi capaz de abortar a retomada do crescimento puxada

inicialmente pelas exportações e sustentada pela recuperação da demanda interna. Laura Carvalho, por sua vez, aborda debate internacional para mostrar que a hipótese de austeridade expansionista é inteiramente desacreditada internacionalmente, sugerindo como alternativa um ajuste que maximize o multiplicador fiscal, redistribuindo recursos obtidos por meio de tributos progressivos para itens de gasto com grande impulso macroeconômico.

Os capítulos seguintes avançam no debate do impacto distributivo do ajuste fiscal. Celia Lessa Kerstenetzky argumenta que o consumo público vinculado ao gasto social tem grande impacto sobre o crescimento e, portanto, sobre sua própria viabilidade fiscal, como manifesto no último ciclo longo de expansão no Brasil e ainda possível hoje, sobretudo se sua elevação for financiada com um aumento da progressividade tributária de efeito limitado sobre o consumo privado (dada a ampla destinação da poupança dos mais ricos para títulos da dívida pública). Lena Lavinas e Ana Carolina Cordilha, por sua vez, aprofundam a discussão do sistema de impostos mostrando a extensão das injustiças da tributação e, em especial, do enorme volume de renúncias fiscais, que calculam em R$ 986 bilhões entre 2010 e 2014. Com referências e dados amplos, reavaliam a experiência internacional para propor um conjunto de alterações no sistema tributário que conciliem equilíbrio fiscal e redução das desigualdades.

Os próximos dois capítulos propõem uma leitura política e estrutural da crise econômica. Fernando Rugitsky recorre a Michal Kalecki para defender que a proximidade do pleno emprego, o aumento das reivindicações salariais e a regulação pública de juros e da taxa de retorno de concessões públicas levaram à greve de investimentos empresarial no governo Dilma Rousseff, problematizando a viabilidade do ensaio desenvolvimentista empreendido. Alexandre de Freitas Barbosa, por sua vez, recorre à tradição estruturalista para argumentar que a retomada do crescimento na década passada não criou um padrão de desenvolvimento: na transição para o governo Dilma, este só seria capaz de se reproduzir no longo prazo com base em uma nova coalizão fundada na queda da desigualdade e

na reestruturação produtiva; hoje, apenas contando com novos consensos firmados a partir do ajuste fiscal.

Em seguida, Pedro Rossi avalia as deficiências da política cambial brasileira, relativiza o papel da desvalorização cambial em incentivar o crescimento e faz propostas sobre como assegurar um câmbio competitivo e evitar oscilações bruscas da taxa de câmbio. Luiz Fernando de Paula e Paulo José Saraiva discutem a experiência internacional para mostrar as debilidades do regime de metas de inflação no Brasil e propor reformas que tornem a política monetária menos suscetível, a curto prazo, a choques de oferta e que a complementem com uma política mais ampla de combate à inflação, essencial para conciliar estabilidade de preços e crescimento econômico.

Os capítulos seguintes abordam os conflitos sociais e o mercado de trabalho brasileiro. Marcio Pochmann avalia a mobilidade socioeconômica que caracterizou a década entre 2004-2013 e interpreta a polarização política e social atual como resultado da disputa entre os que temem o bloqueio dos canais de ascensão recentes e aqueles que, ao revés, temem a própria ascensão dos que vem de baixo. Clemente Ganz Lúcio, por sua vez, analisa a rotatividade característica do mercado de trabalho brasileiro e critica a tentativa, manifesta no projeto de lei para facilitar a terceirização, de reduzir o custo do trabalho aumentando ainda mais a rotatividade e a desproteção do trabalho, contrapondo-a a propostas para inibir a rotatividade, favorecer a qualidade do emprego e a sustentar a renda do trabalho.

Finalizando o livro, um capítulo mais longo de Pedro Paulo Zahluth Bastos discute o contexto mundial em que os dilemas brasileiros contemporâneos devem ser enquadrados: o projeto de construção do capitalismo neoliberal e sua crise global. Depois de discutir como o projeto neoliberal, liderado pelos Estados Unidos e pelas grandes corporações multinacionais e multifuncionais, resultou em menores taxas de crescimento e grande ampliação das desigualdades sociais e internacionais de poder político e econômico, o capítulo compara as formas de inserção internacional

e o desempenho dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, com vantagem significativa para o segundo. Também avalia os motivos porque a crise financeira iniciada em 2007 não foi acompanhada pelo abandono das instituições e políticas neoliberais, a despeito de sua crescente perda de funcionalidade e legitimidade. Finalmente, aborda com detalhe a política econômica do governo Dilma Rousseff de 2011 a 2015, à luz do ciclo econômico, dos conflitos internos e das transformações da divisão internacional do trabalho aceleradas pela crise global e pela ascensão chinesa, concluindo com propostas para superar o fracasso da austeridade.

Dedicamos este livro a Celso Furtado (*in memoriam*)
e Maria da Conceição Tavares.

As Hienas e os Vira-Latas: os liberais de todos os matizes estão de volta

Celso Amorim

Pensadores progressistas: alerta! Os liberais de todos os matizes estão de volta!

Aproveitando o momento de vulnerabilidade política e econômica do nosso país, os defensores de uma integração dependente do Brasil na economia internacional estão lançando uma nova ofensiva, facilitada pelas agruras do ajuste fiscal, com queda nos investimentos governamentais e o descrédito – convenientemente estimulado – das empresas estatais, na esteira do escândalo da Petrobras. Em vez de atacar a raiz desses ilícitos, que é o financiamento empresarial das campanhas eleitorais (o que não diminui a responsabilidade dos transgressores da lei), os pós-neoliberais preferem investir contra os poucos instrumentos de política industrial que o Estado brasileiro ainda detém. A estratégia é ampla e não se limita a aspectos internos da economia. Incide diretamente sobre a forma pela qual o Brasil se insere na economia mundial.

Três linhas de ação têm sido perseguidas. Uma já faz parte do antigo receituário de boa parte dos comentaristas em matéria econômica: o Brasil deveria abandonar a sua preferência pelo sistema multilateral (representado pela Organização Mundial do Comércio) e dar mais atenção a acordos bilaterais com economias desenvolvidas, seja com a União Europeia, seja com os Estados Unidos da América. O refinamento, não totalmente novo, é o de que,

para chegar a esses acordos, o Brasil deve buscar a "flexibilização" do Mercosul, privando-o de sua característica essencial de uma união aduaneira. Sem perceber que a motivação principal da integração é política – já que a Paz é o maior bem a ser preservado – os arautos da liberalização, sob o pretexto de aumentar nossa autonomia em relação aos nossos vizinhos, facilitando a abertura do mercado brasileiro, na verdade empurrarão os sócios menores (não em importância, mas em tamanho) para os braços das grandes potências. É de esperar que não venham a reclamar quando bases militares estrangeiras surgirem próximo das nossas fronteiras.

O segundo pilar do tripé, que está sendo gestado em gabinetes de peritos desprovidos de visão estratégica, consiste em tornar o Brasil membro pleno da OCDE, a organização que congrega primordialmente economias desenvolvidas. Essa atitude contraria a posição de aproximação cautelosa seguida até aqui e que nos tem permitido participar de vários grupos, sem tolher nossa liberdade de ação. A lógica para a busca ansiosa pelo status de membro pleno residiria na melhoria do nosso rating junto às agências de risco, decorrente do nosso compromisso com políticas de investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual (entre outras) estranhas ao modelo de crescimento defendido por sucessivos governos brasileiros, independentemente de partidos ou de ideologias. O ganho no curto prazo se limitaria, se tanto, a um aspecto de marketing, e seria muito pequeno quando comparado com o custo real, representado pela perda de latitude de escolha de nossas políticas (industrial, ambiental, de saúde etc.)

Finalmente – e esse é o aspecto mais recente da ofensiva pós-neoliberal – há quem já fale em ressuscitar a Área de Livre Comércio das Américas, cujas negociações chegaram a um impasse entre 2003 e 2004, quando ficou claro que os EUA não abandonariam suas exigências em patentes farmacêuticas (inclusive no que tange ao método para a solução de controvérsias) e pouco ou nada nos ofereceriam em agricultura. A Alca, tal como proposta, previa não apenas uma ampla abertura comercial em matéria de bens e serviços, de efeitos danosos para nosso parque industrial, mas também

regras muito mais estritas e desfavoráveis aos nossos interesses do que as que haviam sido negociadas multilateralmente (i.e., no sistema GATT/OMC), inclusive por governos que antecederam ao do presidente Lula. Tudo isso, sob a hegemonia da maior potência econômica do continente americano (e, por enquanto pelo menos, do mundo).

Medidas desse tipo não constituem ajustes passageiros. São mudanças estruturais, que, caso adotadas, alterariam profundamente o caminho de desenvolvimento que, com maior ou menor ênfase, sucessivos governos escolheram trilhar. Os que propugnam por esse redirecionamento de nossa inserção no mundo parecem ignorar que mudanças desse porte, sem um mandato popular expresso nas urnas, seriam não só prejudiciais economicamente, mas constituiriam uma violência contra a democracia. Evidentemente nosso governo não se deixará levar por pressões midiáticas, mas até alguns ardorosos defensores de um Brasil independente e soberano podem não ser de todo infensos a influências de intelectuais que granjearam alguma respeitabilidade pela obra passada. Daí a necessidade do alerta: "intelectuais progressistas, preparai-vos para o debate". Ele vai ser duro e não se dará somente nos salões acadêmicos ou nos corredores palacianos. Terá que ir às ruas, às praças e às portas de fábrica.

Impeachment, golpe de Estado e ditadura de "mercado"

Samuel Pinheiro Guimarães

O *impeachment* é a tentativa de anular, por via legislativa, pelo voto de 513 deputados e 81 senadores, os resultados das eleições de novembro de 2014 que refletiram a vontade da maioria do povo brasileiro ao reeleger a presidenta Dilma Rousseff, por 53 milhões de votos.

Desde 2003, as televisões, em especial a TV Globo; os maiores jornais, como o *Estado de São Paulo*, a *Folha de S.Paulo* e *O Globo*; e as principais revistas, quais sejam a *Veja*, *IstoÉ* e *Época*, se empenham em uma campanha sistemática para desmoralizar o Partido dos Trabalhadores (PT) e os partidos progressistas e para tentar "provar" a ineficiência, o descalabro e a corrupção dos governos do PT, inclusive de seus programas sociais, que retiraram 40 milhões de brasileiros da miséria e da pobreza.

Agora, com a ajuda de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Polícia Federal, os meios de comunicação, tendo seu candidato perdido as eleições, tentam criar um clima político e de opinião que venha a derrubar ou imobilizar a presidenta e, assim, anular a vontade da maioria do povo brasileiro.

Fazem isto divulgando dia a dia, a conta gotas, as declarações de delatores, criminosos confessos, e de procuradores, policiais e juízes que as "vazam", seletivamente, para os meios de comunicação, cometendo notória ilegalidade, e publicando notícias sobre o extraordinário descalabro e corrupção em que viveria o país.

Diante da instabilidade política gerada por esta campanha, a presidenta Dilma, com o objetivo de conter as manobras golpistas (recontagem de votos, acusações de fraude, ameaças diversas etc.) e de apaziguar o "mercado", anunciou um programa de austeridade, de equilíbrio orçamentário, de contração de gastos do Estado, de redução de investimentos, na esperança de conquistar a "confiança dos investidores", seu principal objetivo, e de "acalmar" seus opositores políticos.

É preciso notar que o "mercado" não é uma entidade da sociedade civil, mas sim, na realidade, um *ínfimo* grupo de multimilionários, investidores, especuladores e rentistas, e seus funcionários, quais sejam os chamados economistas-chefe de bancos e fundos, os jornalistas e articulistas de economia, e seus associados no exterior.

Há economistas e jornalistas que são notável exceção a esta afirmação, mas são eles minoria.

Quando foi apresentado o programa de ajuste, declarou-se, com ênfase, que ele não iria afetar as conquistas dos trabalhadores (a legislação sobre horário de trabalho, férias, aposentadoria, seguro desemprego etc.), nem os programas sociais, mas que iria ele equilibrar o orçamento por meio do contingenciamento, da contenção de despesas e do aumento de impostos, com o objetivo de fazer um superávit primário que permitisse pagar os juros da dívida pública e conquistar a "confiança do mercado, a confiança dos investidores".

Conquistar a "confiança dos investidores" significa fazer com que tomem a decisão de realizar investimentos (para obter lucros) e assim ampliar a capacidade instalada, gerar empregos, condição para a retomada do desenvolvimento.

A "confiança dos investidores", todavia, tem a ver com a expansão da demanda, pois só com essa expansão (sustentada) podem surgir oportunidades de investimentos lucrativos.

A construção de "confiança" e a realização de investimentos são improváveis em uma conjuntura em que se elevam os juros dos títulos públicos e das aplicações financeiras para torná-los os

mais altos do mundo, o que atrai os capitais para o setor financeiro, especulativo ou rentista, e os afasta do setor produtivo e, portanto, dos investimentos.

Outros fatores que afetam negativamente a "confiança" dos investidores são a competição predatória e destrutiva das importações; taxas cambiais inadequadas; a redução dos investimentos públicos em infraestrutura; o aumento das taxas de juros dos financiamentos de longo prazo do BNDES; a redução da demanda e o aumento do desemprego (que alguns esperam poderia criar as condições *políticas* para um clima favorável ao *impeachment*) devido à redução da atividade econômica.

Há um mantra, repetido sem cessar, sobre competitividade e produtividade, entoado por autoridades públicas, acadêmicos, jornalistas especializados, economistas-chefe de consultoras, de empresas e de bancos.

Segundo esses especialistas, a solução dos problemas internos, isto é, a retomada do crescimento e o afastamento para longe da crise externa latente e cada vez mais ameaçadora dependeriam não somente da "confiança dos investidores" mas também do aumento da produtividade (isto é, da produção por trabalhador) e do aumento da competitividade das empresas brasileiras diante das chinesas, americanas e europeias, e da redução do "Custo Brasil".

No caso da produtividade, alguns afirmam que seu aumento resultaria de grandes investimentos em educação, como teriam, segundo argumentam, feito os países desenvolvidos, tais como os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a Coreia e que teria sido, segundo eles, uma razão importante, e talvez a principal, para explicar o seu desenvolvimento.

Os paladinos da educação defendem a educação primária geral, a atenção especial à primeira infância, a inclusão de todas as crianças e jovens (e os adultos?) no sistema. Não se fala muito na preparação de professores, nem no horário integral, nem nos efeitos negativos da televisão e da internet sobre o sistema de ensino em seu cerne, que é o tempo dedicado aos estudos pelos jovens. Pode-se perguntar quando esses brasileiros, hoje infantes e jovens, entrariam

no mercado de trabalho para tornar a mão de obra mais produtiva e o Brasil mais competitivo: daqui a 10 anos? Daqui a 15? E até lá?

Outros argumentam que os "custos do trabalho" (parte do "Custo Brasil") seriam muito elevados (em comparação com os "custos" em que países? China? Estados Unidos? Alemanha?) e que, portanto, seria necessário reduzir esses "custos", impedindo aumentos "artificiais" do salário-mínimo (já que não haveria escassez de mão de obra), reduzindo os benefícios da legislação trabalhista, estimulando a rotatividade da mão de obra etc.

Quanto ao "Custo Brasil", argumentam com os altos custos de transporte e de energia, com a carga tributária elevada, com a multiplicidade de impostos, com a burocracia "infernal".

Reclamam, também, da intervenção "excessiva" do Estado (empresas estatais e regulamentação) e pedem, ainda que até agora apenas insinuem, a privatização dessas empresas e a "desburocratização", isto é, menos lei e mais liberdade para o capital.

Segundo os defensores do programa de austeridade, em decorrência do aumento da produtividade interna, a competitividade internacional seria alcançada com todas as suas vantagens tais como um superávit comercial estável, a diversificação dos mercados e o aumento das exportações de manufaturados.

Assim, a crise atual seria superada. Todavia, a verdade é outra.

A crise atual, em parte verdadeira e em parte fabricada, decorre da revolta conservadora devido ao fato de a presidenta Dilma ter cometido dois "pecados mortais" à luz dos interesses do "mercado", isto é, daqueles indivíduos beneficiários da concentração de riqueza, de renda e de poder político no Brasil, que são os grandes multimilionários, os latifundiários rurais e urbanos, os rentistas, os banqueiros e seus representantes na mídia, no Congresso, no Judiciário.

O primeiro "pecado" foi a política de redução, ainda que temporária, das taxas de juros; o segundo "pecado" foi o apoio, ainda que tímido, à democratização dos meios de comunicação.

O sistema financeiro e bancário é o principal instrumento de concentração de riqueza no Brasil. Ao reduzir as taxas de juros dos bancos públicos e ao forçar a redução dos juros dos bancos privados

(que foi logo compensada pelo aumento das "taxas" de administração) a presidenta diminuiu a transferência de riqueza da sociedade e do Estado para os bancos privados, seus acionistas e os detentores de títulos públicos. A presidenta atingiu o cerne do mecanismo de concentração do sistema econômico e provocou a ira dos setores conservadores que hoje pedem a privatização dos bancos públicos.

O sistema de comunicações no Brasil é o instrumento das classes dominantes para construir o imaginário do povo, para manipular as informações e para justificar o sistema econômico e social vigente e desmoralizar aqueles que lutam por mais igualdade, mais liberdade, mais fraternidade e pelos direitos das minorias, em um contexto de desenvolvimento.

A concentração do poder midiático condena os que ele acusa ao difundir e repetir incansavelmente "informações" antes de julgamentos, e transformou o mensalão em julgamento prévio contra o qual não soube resistir o Supremo Tribunal Federal (STF) ao aceitar a conduta imprópria de seu presidente da época e a intimidadora campanha de imprensa.

O mesmo ocorre com a operação Lava Jato. Não há nenhuma iniciativa do Poder Judiciário para impedir a formação de uma opinião pública contra os acusados, gerada pelas denúncias, sem provas, feitas por criminosos confessos que denunciam a torto e a direito quando, no caso dos procedimentos de delação premiada, as investigações deveriam ser feitas sob o maior sigilo, já que se trata de denúncias feitas por criminosos em busca de vantagens pessoais. A mídia transformou o pedido da Procuradoria Geral da República de investigar determinados indivíduos em prova de sua culpa. Aqueles indivíduos, políticos ou não, que vierem a ser investigados e julgados culpados devem ser punidos com rigor, mas a imprensa não pode substituir o Poder Judiciário nem o constranger, por motivos puramente políticos.

Ao ameaçar aqueles dois pilares da ordem conservadora, o sistema financeiro e a mídia, a presidenta Dilma se tornou "culpada" e a oposição insiste, ainda veladamente, e às vezes já abertamente, em que deve ser punida pela destituição do cargo por um processo de *impeachment*.

Seria importante que o governo compreendesse que o que está de fato ocorrendo é uma manobra política cujos objetivos são pela ordem:

a) fazer o governo adotar o programa econômico e social do "mercado", isto é, da minoria multimilionária e de seus associados externos;

b) ocupar os cargos da administração pública (Ministérios, Secretarias Executivas, agências reguladoras) com representantes do "mercado";

c) enfraquecer política e economicamente o governo;

d) enfraquecer o PT e os partidos progressistas com vistas às eleições de 2018;

e) aprovar leis de interesse do "mercado";

f) e, se nada disso ocorrer, fazer o governo "sangrar" e aí, então, se necessário e possível, exigir o *impeachment* da presidenta.

Contra esta enorme e múltipla ofensiva econômica, midiática e política do "mercado" e de seus representantes, há somente uma estratégia possível: a ação política intensa junto aos movimentos populares, junto às organizações da sociedade civil, junto ao Congresso, junto à Administração Pública e aos governadores, enfim, a mobilização da sociedade pelo seu esclarecimento e para a defesa da democracia em toda sua integridade.

É indispensável que na distribuição de suas verbas de publicidade, o governo leve em consideração a existência de televisões comunitárias, universitárias, educativas, de rádios comunitárias, de *blogs* e *sites*, e dos pequenos e médios jornais e emissoras regionais; e deixe de concentrar a distribuição de verbas e anúncios apenas na grande mídia, o que fortalece os oligopólios que atuam de forma ostensivamente partidária e contra a maioria do povo, estimulando antagonismos violentos e radicalizando a sociedade.

As manifestações populares contra o governo e contra a presidenta Dilma têm reunido cidadãos que, em sua maioria, votaram contra a reeleição da presidenta em 2014.

Hoje, insuflados pela mídia e por organizações de identificação e origem nebulosa, por meio das redes sociais, inconformados

com a derrota e a pretexto da denúncia de corrupção, iniciam o processo *político* de "Fora Dilma" que é, de fato, uma campanha pró-*impeachment*.

O *impeachment* é o golpe de Estado do "mercado". Aqueles que defendem hoje o *impeachment* e criam o clima de instabilidade e de radicalização são os mesmos golpistas históricos de 1954 e de 1964: as classes privilegiadas que temem o progresso e os resultados da democracia e não os aceitam, apesar de ter o Brasil uma concentração de renda que se encontra entre as dez piores do mundo, enquanto seu PIB é um dos dez maiores do mundo, e de ser urgente deter o processo de concentração de renda (que a crise acentua) para que seja possível construir uma sociedade mais justa, mais democrática, mais próspera, mais estável.

Para que este objetivo possa ser alcançado, é preciso que a sociedade brasileira não se submeta à ditadura do "mercado", cujos integrantes tem sido os grandes beneficiários da crise que se iniciou em 2008 e não apresenta sinais sólidos de fim.

Como recuperar o vigor industrial

Luiz Gonzaga Belluzzo e
Júlio Gomes de Almeida

O grande historiador Carlo Cipolla afirmou que a economia dos homens atravessou dois momentos cruciais: o Neolítico e a Revolução Industrial. No Neolítico, os povos abandonaram a condição de "bandos selvagens de caçadores" e estabeleceram as práticas da vida sedentária e da agricultura. Entre as incertezas e brutalidades da "vida natural", tais práticas difundiram condições mais regulares de subsistência dos povos e assentaram as bases da convivência civilizada. Podemos afirmar que ao longo de milênios as sociedades avançaram lentamente nas técnicas de gestão da terra, desenvolvidas à sombra de distintos regimes sociais e políticos e, portanto, sob formas diversas de geração, apropriação e utilização dos excedentes.

Às vésperas da Revolução Industrial, os fisiocratas consideravam "produtiva" somente a classe de agricultores. A manufatura era a atividade da classe estéril, que conseguia apenas repor seus custos por meio das trocas e, assim, preparar-se para o período de produção seguinte. A agricultura era, nesse sentido, "produtiva", ou seja, a única atividade capaz de gerar excedente.

"A Revolução Industrial", escreveu Cipolla, "transformou o homem agricultor e pastor no manipulador de máquinas movidas por energia inanimada." A ruptura radical no modo de produzir introduziu profundas alterações no sistema econômico e social. Aí nascem, de fato, o capitalismo, a sociabilidade, a urbe moderna e seus padrões culturais. A diferença entre a vida moderna e as ante-

riores decorre do surgimento do sistema industrial, que não só cria novos bens e os bens instrumentais para produzi-los, como suscita novos modos de convivência, de "estar no mundo". Desse ponto de vista, a indústria não pode ser concebida como mais um setor ao lado da agricultura e dos serviços.

A ideia da Revolução Industrial como um momento crítico trata da constituição histórica de um sistema de produção e de relações sociais que subordinam o crescimento da economia a sua capacidade de gerar renda, empregos e criar novas atividades. O surgimento da indústria como sistema de produção apoiado na maquinaria "endogeiniza" o progresso técnico e impulsiona a divisão social do trabalho, engendrando diferenciações na estrutura produtiva e promovendo encadeamentos intra e intersetoriais.

Além de sua permanente autodiferenciação, o sistema industrial deflagra efeitos transformadores na agricultura e nos serviços. A agricultura contemporânea não é mais uma atividade "natural" e os serviços já não correspondem ao papel que cumpriam nas sociedades pré-industriais. O avanço da produtividade geral da economia não é imaginável sem a dominância do sistema industrial no desenvolvimento dos demais setores.

Os autores do século XIX anteciparam a "industrialização" do campo e perceberam a importância dos novos serviços gestados nas entranhas da expansão da indústria. Não há como ignorar, por exemplo, a revolução nos transportes e as transformações no sistema financeiro no período. São reconhecidas as interações entre a expansão da ferrovia e do navio a vapor e o desenvolvimento do setor de bens de capital apoiado no avanço da indústria metalúrgica e metal-mecânica e na concentração da capacidade de mobilização de recursos líquidos nos bancos de negócios.

A história dos séculos XIX e XX pode ser contada sob a ótica dos processos de integração dos países aos ditames do sistema mercantil-industrial originário da Inglaterra. Essa reordenação radical da economia exigiu uma resposta também radical dos países incorporados à nova divisão internacional do trabalho. Para os europeus retardatários, para os norte-americanos e japoneses e mais tarde para

os brasileiros, coreanos, chineses, russos e outros, a luta pela industrialização não era uma questão de escolha, mas uma imposição de sobrevivência das nações, de seus povos e de suas identidades.

Paradoxalmente, a especialização de alguns países na produção de bens não industriais é fruto da própria diferenciação da estrutura produtiva capitalista à escala global comandada pela dominância do sistema industrial. Esse é o caso de países dotados de uma relação população/recursos humanos favorável, entre eles Austrália, Nova Zelândia, Uruguai e Chile. A especialização decorre da própria divisão de trabalho suscitada pela expansão do sistema industrial.

Mas a especialização ou reespecialização virtuosa dos produtores de commodities na economia atual nem legitima nem justifica o processo de desindustrialização em curso no Brasil. Ao longo de cinco décadas, até o início dos anos 1980 do século passado, o País empreendeu um ingente esforço para construir um sistema industrial relativamente avançado.

Concentrados na expansão dos setores pesados, os investimentos do II PND em meados dos anos 1970 deram impulso a um novo ciclo de exportação de manufaturados de tecnologia madura e de substituição de importações. Mas a estratégia escolhida não só provocou a crise da dívida do início dos anos 80 como descurou da incorporação dos setores da chamada Terceira Revolução Industrial, como a eletrônica de consumo, componentes eletrônicos, informatização dos processos produtivos, novos materiais e química fina.

A crise da dívida externa e as políticas liberais que se seguiram à estabilização dos anos 90 encerraram uma longa trajetória de crescimento industrial e criaram as bases para o retrocesso da indústria de transformação. A participação da indústria no PIB caiu de 35,8% em 1984 para 15,3% em 2011, sendo atualmente de 13%. O leitor poderá comparar o índice brasileiro com dados para 2010 da ONU para países como China (43,1%), Coreia (30,4%) ou mesmo Alemanha (20,8%). O padrão brasileiro é mais comparável ao país que mais se desindustrializou durante a chamada globalização, os EUA: 13,4%.

Essa queda seria natural se decorresse dos ganhos de produtividade obtidos ou difundidos pelo crescimento da indústria, como

ocorreu em países de industrialização madura. Mas não foi isso que se observou no Brasil. No momento em que ocorria uma revolução tecnológica e a intensa redistribuição da capacidade produtiva manufatureira entre o centro e os emergentes, alterando o esquema tradicional centro-periferia, o Brasil foi empurrado para uma inserção desastrada que culminou na desvalorização do real de 1999.

As políticas inspiradas no consenso neoliberal desataram a valorização da taxa de câmbio real (nesse caso, na contramão do Consenso de Washington), a privatização das empresas produtoras de insumos e serviços fundamentais e promoveram uma elevação da carga tributária, onerando sobretudo a indústria, o investimento e as exportações. As privatizações tinham como propósito de curto prazo aumentar a receita do governo. Na verdade, a receita fiscal foi tragada pela carga de juros, irmã siamesa do câmbio real valorizado. A suposta eficiência dos serviços privatizados escorreu pelo ralo do aumento real de tarifas.

O Brasil encerrou os anos 1990 com uma regressão da estrutura industrial, ou seja, não acompanhou o avanço e a diferenciação setorial da indústria manufatureira global e, ademais, perdeu competitividade e elos nas cadeias que conservou. Contrariamente ao afirmado pela vulgata neoliberal a respeito da globalização, o movimento de relocalização manufatureira foi determinado por duas forças complementares e, não raro, conflitantes: o movimento competitivo da grande empresa transnacional para ocupar espaços demográficos de mão de obra abundante e as políticas nacionais dos Estados soberanos nas áreas receptoras.

Nos anos 2000, a estrutura e a dinâmica da produção e do comércio globais, originada pela concomitância entre os movimentos da grande empresa e as políticas nacionais (particularmente as da China), colocou o Brasil, por conta de sua dotação de recursos naturais (água, energia, terras agriculturáveis, base mineral), em posição simultaneamente promissora e perigosa. Bafejado pela liquidez internacional, antes e depois do estouro da bolha imobiliária, e abalroado pela demanda chinesa de commodities, o País foi condescendente com a ampliação e generalização do déficit comercial que

afetou a maioria dos setores industriais, ao mesmo tempo em que o agronegócio e a mineração sustentavam um superávit global no comercio exterior.

Para ilustrar como os fatores assinalados teriam efeitos devastadores sobre o comércio exterior brasileiro de produtos da indústria de transformação, se em 2006 o saldo era positivo em 29,8 bilhões de dólares, em apenas cinco anos, vale dizer, em 2011, o resultado alcançaria valor negativo de 48,7 bilhões. Em 2014 o déficit subiria a 63 bilhões de dólares. Destaques para os déficits em produtos químicos, bens de capital mecânicos, equipamentos de rádio, tevê e comunicação e veículos automotores. O resultado global do comércio exterior foi superavitário em 29,8 bilhões de dólares em 2011 (40 bilhões em 2006), graças ao extraordinário saldo em commodities agrícolas e minerais de 78,5 bilhões de dólares (46,4 bilhões em 2006). Mas, o superávit seria transformado em déficit de US$ 4 bilhões de dólares em 2014, quando o saldo de commodities recuou para 59,5 bilhões.

A abundância de divisas teve larga contribuição do fluxo de capitais, antes e depois da crise financeira. A situação benigna provocou o descuido com a persistência dos fatores que determinaram o encolhimento e a perda de dinamismo da indústria: câmbio valorizado, tarifas caras, em termos internacionais, dos insumos de uso geral e carga tributária onerosa. Na medida em que tivemos a ventura de ampliar o déficit financiável em conta corrente, o câmbio passou a apresentar uma tendência acentuada e contínua de valorização. A crise financeira internacional e as políticas monetárias utilizadas nos países desenvolvidos para conter seus efeitos só agravaram a situação.

Fica claro que a falsa inserção competitiva da economia brasileira está cobrando o seu preço. Falsa, porque as políticas dos anos 90 entendiam que bastava expor a economia à concorrência externa e privatizar para lograr ganhos de eficiência micro e macroeconômica. Percorremos o caminho inverso dos asiáticos que abriram a economia para as importações redutoras de custos.

A abertura estava, portanto, comprometida com os ganhos de produtividade voltados para o aumento das exportações. As relações

importações/exportações faziam parte das políticas industriais, ou seja, do projeto que combinava o avanço das grandes empresas nacionais nos mercados globais e a proteção do mercado interno. As importações não tinham o objetivo de abastecer o consumo das populações. Estas se beneficiaram sim dos ganhos de produtividade e da diferenciação da estrutura produtiva assentada em elevadas taxas de investimento.

O crescimento brasileiro jamais se valeu de uma estratégia de crescimento puxada pelas exportações – *export led* – mas, a partir dos anos 1960, procurou estimular as vendas externas para ampliar a capacidade de importar e afastar o risco do estrangulamento externo. Nesse particular, o crescimento brasileiro tem grande semelhança com aquele dos Estados Unidos, uma economia continental. Dotados de fartos recursos naturais, os EUA recorreram a políticas escancaradamente protecionistas para garantir o seu desenvolvimento industrial, voltado sobretudo para o mercado interno.

O Brasil incorporou 16 milhões de famílias ao mercado de consumo moderno por conta das políticas sociais e de elevação do salário-mínimo, que habilitam esses novos cidadãos ao crédito. Essa incorporação será limitada se não estiver apoiada na ampliação do espaço de criação da renda. Nas economias emergentes bem-sucedidas, a ampliação do espaço de criação da renda é fruto da articulação entre as políticas de desenvolvimento da indústria (incluídas a administração do comércio exterior e do movimento de capitais) e o investimento público em infraestrutura. Esse arranjo, ao promover o crescimento dos salários e dos empregos, gera, em sua mútua fecundação, estímulos às atividades complementares e efeitos de encadeamento para trás e para frente.

Não se trata de retornar às políticas dos anos 50, 60 e 70, mas de ajustar a estratégia nacional de desenvolvimento às oportunidades e restrições criadas pela nova configuração da economia mundial. O modelo adotado desde os anos 90, a pretexto de estimular a competitividade da indústria, realizou a operação contrária. Desalentou as exportações de manufaturados e favoreceu as importações predatórias, filhas diletas do câmbio valorizado, dos

custos elevados dos insumos de uso generalizado e de um sistema tributário irracional.

Daí, uma nova etapa de crescimento industrial não deve contemplar – nem pode, nas condições atuais da economia mundial – uma estratégia *export led*. O Brasil está em condições de estabelecer uma macroeconomia da reindustrialização, usando de forma inteligente as vantagens que se revelaram recentemente.

Não se trata tão somente de concentrar os esforços na manutenção de um câmbio subvalorizado, mas de desenvolver um conjunto de políticas voltado para o objetivo de expansão do mercado interno sem incorrer nas restrições de balanço de pagamentos. Nessa estratégia, não cabe a determinação da taxa de câmbio como um ativo cujo "preço" é formado pelo movimento de capitais.

Essa estratégia apoiada no mercado interno envolve, ademais, o equilíbrio do orçamento corrente e a rápida ampliação do orçamento de investimento e o prosseguimento do processo de inclusão e de distribuição de renda. Esse circuito virtuoso poderá ser construído com mais facilidade se os recursos oriundos do pré-sal forem destinados à correção das distorções da estrutura tributária e utilizados para reverter o encarecimento dos insumos fundamentais, além de gerar espaço e demanda para a reindustrialização.

A política industrial deve ser concebida no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento nacional que promova a reindustrialização. Esse arranjo deve estar apoiado no potencial do mercado interno brasileiro, nas vantagens competitivas do agronegócio e da indústria e na preservação de seu sistema público de financiamento.

Subproteção ao Trabalho na utopia neoliberal

Tarso Genro

A proposta de "terceirização", que está em debate atualmente – seria melhor dizer um novo sistema de normas destinadas a reorganizar o mercado de trabalho em nosso país – não é uma "volta ao passado". Nem é um sistema "atrasado", mas o capítulo de um processo de estímulo à acumulação privada, através de novas relações jurídicas de largo alcance econômico. É uma tentativa de criar um novo momento de prosperidade e de concentração de renda, por meios que já vem ocorrendo nos países de capitalismo mais avançado.

É um modelo novo e moderno, que visa colocar o contrato – entre prestadores e tomadores de mão de obra – num patamar compatível com os novos processos do trabalho, com as novas relações horizontais entre empresas colaboradoras e com novos estímulos, originários das novas tecnologias digitais e informacionais. Isso não quer dizer que seja "bom" ou deva ser aceito pelos trabalhadores, pois a modernização capitalista ordinariamente é feita através do aumento da exploração.

Observe-se que a tendência das atividades finalísticas, nas empresas mais modernas, é de redução da mão-de-obra de exploração mais intensiva, combinada com a utilização, cada vez maior, da robótica, da telemática, com os "designs" computadorizados, as comunicações comutativas "via" internet e com os processamentos microeletrônicos e nanotecnológicos. Ou seja, estes novos proces-

sos têm por base, para um novo salto da acumulação, uma mão--de-obra altamente qualificada e a utilização exponencial da inteligência científico-tecnológica, em detrimento da força de trabalho mais tradicional.

Quero ressaltar que, o que está ocorrendo, sem nenhuma margem de dúvida, é muito negativo para a ampla maioria dos trabalhadores assalariados, que tem no sistema protetivo da CLT uma defesa contra a hiperexploração. Embora ela não seja plenamente efetiva, pelo menos barra os processos de exploração mais violentos, que, mesmo assim, ainda ocorrem em muitas partes do nosso país e do mundo. O processo em curso é pior do que o passado, porque dissolve as resistências de classe no cerne do mundo do trabalho.

Venho sustentando, desde 2002 (Genro, 2002, p. 130 e segs.), que a CLT vem, paulatinamente, perdendo a eficácia para proteger partes cada vez maiores das classes trabalhadoras, não só em função destes novos processos do trabalho e das novas tecnologias, mas também porque, necessitando cada vez menos assalariados para tocar as suas atividades-fim, a tendência é reduzir o volume da remuneração total da mão de obra (massa salarial "disponível"), para estabilizar ou aumentar os lucros.

O controle do processo produtivo, substituindo o "eyes of master", de que nos falava Engels, hoje, ocorre mais pelo resultado do que pela subordinação tradicional dentro da fábrica. E os contratos coletivos de trabalho funcionam, cada vez menos, como instrumentos jurídicos que permitem a redução das diferenças salariais, entre os distintos grupos de trabalhadores e se tornam cada vez mais débeis como instrumentos de unificação das lutas sindicais.

A terceirização, já existente, é assim ampliada com as novas normas, que promovem uma mudança jurídica expressiva e nefasta da tutela laboral. Ela vem encobrir – com a tutela da lei – relações já existentes, através de "firmas" individuais ou coletivos de prestadores de serviços organizados como pessoas jurídicas. Agora, este novo sistema contratual, se aprovado e finalizado, vai induzir uma nova etapa de aumento da intermitência, da precariedade e também da meia-jornada.

No mundo real, "desintegra", ainda mais, o trabalhador da empresa e bloqueia ainda mais fortemente os últimos vestígios de uma restauração social-democrática, porque o espírito coletivo, capaz de gerar resistências e demandas, fica mais fragilizado. Por isso, não é uma volta ao passado, pois não retorna à reorganização de uma situação de miséria coletiva que unifica sujeitos em luta, mas constitui um modelo novo de pobreza fragmentada, que separa indivíduos.

Num presumido regime socialista e democrático, de acumulação e distribuição, esta redução da necessidade de trabalho vivo, para produzir mais (em função do progresso tecnológico), serviria para o aumento do "tempo livre"; ou seja, serviria para redução do tempo de trabalho necessário para responder às demandas de um mercado socialmente regulado.

Na situação concreta de domínio do capital financeiro sobre a economia global a consequência é outra: ao invés da redução da jornada, com a manutenção da ocupação do mesmo número de trabalhadores, o novo sistema promove a redução do número de trabalhadores nas atividades finalísticas da empresa, combinada com a redução da massa salarial total disponível, que vai aumentar a meia-jornada, a precarização e a intermitência.

Assim, a evolução tecnológica que, se socializada, se tornaria um avanço distributivo, no atual capitalismo turbinado torna-se um pesadelo que desqualifica o emprego e rebaixa os salários reais da grande massa assalariada. A hiper-concentração de renda, que ocorreu nos EUA nos últimos 15 anos, deveu-se, entre outras causas, muito pelo processo de flexibilização das tutelas trabalhistas, acompanhada de uma rápida redução da atividade industrial.

Brandir apenas a velha CLT da Revolução Industrial, para responder a este processo em curso, é um suicídio anunciado. Ao lado da defesa da CLT e da sua aplicação plena à proteção da força de trabalho tradicional, devemos abrir um novo leque de propostas de tutela, que abranjam os já terceirizados e os novos terceirizados, cuja existência, se é verdade que se origina da hegemonia que os empresários dispõem para produzir as leis no sistema político atual,

não é menos verdade que é, também, um efeito da horizontalização do processo produtivo e da emergência de novos padrões tecnológicos em curso. Defender a inconstitucionalidade destas novas leis, se vingarem, e defender os direitos consagrados na CLT não deve nos impedir de buscar novos diplomas de proteção dos novos excluídos da intermitência e da precariedade.

Sugiro que devemos ousar propor um novo sistema de tutela legal e proteção social aos trabalhadores terceirizados, como o direito a um salário-mínimo idêntico ao piso salarial das categorias finalísticas na empresa, bem como penso que devemos formular uma proposta de um Fundo Público Nacional, extraído dos lucros do capital financeiro, dos grandes grupos empresariais, dos oligopólios e das grandes fortunas, para complementar uma renda digna aos precários, terceirizados, intermitentes, que agora já são as maiores vítimas da fase mais da dura utopia neoliberal.

A disciplina imposta à periferia: do FMI às agências de rating

Bruno De Conti

Com o iminente fim da Segunda Guerra Mundial, representantes dos países aliados reuniram-se, em 1944, na cidade de Bretton Woods, para a histórica conferência que tentaria dar certa ordem ao inordenável sistema capitalista, atribulado pela guerra e "ameaçado" pela alternativa socialista. Nesse encontro, foram criadas algumas instituições multilaterais que teriam extrema importância para os acontecimentos vindouros na maioria dos países do globo. Em realidade, por trás da pretensa multilateralidade, essas instituições foram concebidas como verdadeiros "agentes disciplinadores" do capitalismo mundial. Dentre essas instituições, surgiu o Fundo Monetário Internacional (FMI), responsável por garantir essa disciplina nos âmbitos monetário e financeiro.

Como nos mais previsíveis enredos, a história dos países periféricos conta com a recorrente aparição em cena desse personagem que desempenha o paternal papel de salvar, mas, ao mesmo tempo – e com a autoridade de um salvador –, disciplinar. Resumindo em poucos atos, a sequência de acontecimentos ocorre da seguinte forma: i) uma fase de bonança da economia internacional resulta em massivos fluxos de capitais para os países periféricos; ii) por motivos que podem variar – e que são muitas vezes alheios aos países periféricos – ocorre uma reversão no ciclo de liquidez internacional, determinando uma "parada súbita" desses fluxos de capitais para

a periferia; iii) com desequilíbrio em seu balanços de pagamentos, a crise se esboça e esses países recorrem aos empréstimos do FMI. Mudando o nome do país e o ano de ocorrência da crise – às vezes nem isso – é possível contar essa mesma história para muitos desses países. E a mais nova – e trágica – ironia é que agora essa história também se aplica até mesmo dentro da Europa, na sua própria periferia.

Mas o ponto central é que essa "ajuda" do FMI não é gratuita e nem sequer barata. Não estou com isso me referindo apenas aos juros e ao decorrente custo da dívida, mas sim aos ajustes impostos pelo Fundo. Com a autoridade de quem salva do calote e da crise, o FMI, em contrapartida, exige que o país ajudado siga uma determinada cartilha.

Assim, a "boa ciência econômica", aquela formulada nas universidades de maior prestígio dos países centrais, é imposta aos povos "bárbaros" e perdulários. Não bastassem os canais menos diretos de imposição dessa doutrina – por exemplo, pelo financiamento de pesquisa –, por intermédio do FMI a imposição é taxativa e a desobediência significa o impedimento do acesso aos recursos, pois o empréstimo é escalonado e condicional. E embora as regras sejam diversas, o mandamento central dessa doutrina é um: a austeridade fiscal.

No Brasil, o acesso aos recursos do FMI ocorreu diversas vezes ao longo da história, mas o governo de Fernando Henrique Cardoso foi um dos mais pródigos em assinar esse tipo de acordo. Em dois mandatos, foram três acordos. O primeiro, da ordem de US$ 41,5 bilhões, foi firmado imediatamente após sua reeleição, em novembro de 1998. Como contrapartida, foram estabelecidas metas fiscais pelos três anos seguintes, o que foi determinante para a definição, em 1999, de um dos pilares do chamado "tripé macroeconômico", a saber, a perseguição de metas de superávit primário.

Depois disso, foram firmados novos acordos em 2001 (US$ 15,7 bilhões) e em 2002 (US$ 37 bilhões). Este último, já em plena disputa eleitoral, fez surgir a dúvida sobre o respeito às regras do contrato em caso de vitória do candidato de oposição, Luiz Inácio Lula da Silva. O então candidato preferiu acalmar os mercados e tornou pública, em junho de 2002, uma "Carta ao Povo Brasileiro",

na qual comprometia-se, uma vez eleito, a respeitar os contratos e obrigações do país e a preservar o superávit primário.

Vencendo as eleições, Lula efetivamente cumpriu a promessa e os primeiros anos de seu governo tiveram superávits primários superiores inclusive àqueles obtidos por FHC. Em um contexto extremamente favorável da economia internacional – e também por políticas bem-sucedidas no propósito de dinamizar os mercados internos –, foi possível, a despeito desse ajuste fiscal, crescer a taxas elevadas e atrair volumes imensos de capital estrangeiro. Com isso, a dívida com o FMI foi paga de forma antecipada, em uma atitude muito celebrada pelo então presidente Lula, em função da simbologia do esperado fim da subserviência às doutrinas do Fundo.

Os anos se passaram, o Brasil continuou atraindo capital estrangeiro e constituindo reservas internacionais que hoje chegam aos US$ 370 bilhões. Essa situação permitiu ao governo brasileiro uma maior autonomia de política econômica como reação à crise internacional, inclusive com uma política fiscal anticíclica.

No entanto, nas eleições de 2014, o tema da austeridade fiscal ressurgiu com força. Com voz uníssona, os agentes do mercado retornaram ao mantra do corte de gastos públicos e do ajuste fiscal necessário. Aécio Neves, principal candidato dos mercados, levou esse tema aos debates defendendo um ajuste frio e súbito, para pretensamente recolocar a economia brasileira nos eixos. Dilma Rousseff, por outro lado, comprometeu-se a evitar qualquer tipo de medida que gerasse prejuízos sociais exacerbados. Ainda que divididos, os eleitores brasileiros optaram por essa segunda agenda.

Qual não foi a surpresa, portanto, quando Dilma anunciou que o novo ministro da Fazenda seria Joaquim Levy? Quando foram sendo postos na mesa cortes no seguro-desemprego, contingenciamento de gastos e provável redução no investimento público?

A austeridade fiscal recoloca-se de forma nua e crua. E, o que é mais problemático, recoloca-se em um momento em que a economia brasileira simplesmente parou de crescer. Em um momento em que o mercado de trabalho já mostra que seu dinamismo se esgotou. Em uma economia combalida (no Brasil e no mundo), a austerida-

de fiscal impõe-se como o determinante definitivo de um péssimo ano do ponto de vista econômico e social. Afinal, se o capitalismo com crescimento já é cheio de contradições, que podemos esperar de um ano que terá crescimento negativo? Inevitavelmente, as consequências serão o aumento do desemprego e a queda da renda real para muitas pessoas.

A pergunta incontornável é: diante dessa tragédia anunciada, porque o governo optou pela austeridade fiscal? E a resposta é: estamos novamente diante da mesma cartilha que exige a prática da "boa ciência econômica". Não sendo mais credor do Brasil, o FMI talvez não tenha o mesmo poder de outrora na imposição de sua doutrina. No entanto, o mandamento da austeridade é recolocado, desta vez, por um novo agente disciplinador: as agências de *rating* de crédito (*Standard & Poor´s, Moody´s e Fitch).* Sob o olhar dos mercados, são elas que dão o selo de qualidade a um país, indicativo de sua atratividade para o capital internacional. São elas que separam os bons dos maus alunos. São elas que definem o grupo dos disciplinados e aquele dos indisciplinados.

O Brasil chegou ao grupo dos alunos exemplares, recebendo, em 2008, as notas que lhe conferiram o chamado "grau de investimento". E agora, o governo parece colocar esse selo de qualidade acima de qualquer outra coisa. Acima até mesmo da vontade de parte expressiva de seus eleitores, que repudia ajustes que significam a piora da vida dos trabalhadores do país (e é isso que está em jogo!). Não há dúvida de que a perda do grau de investimento traria problemas para o país, já que significaria provavelmente uma evasão de capitais ou o aumento – que alguns dizem já estar precificado – no custo desse capital. No entanto, um governo precisa escolher as suas prioridades, em detrimento de outras, e é no mínimo estranho que esta seja a prioridade absoluta do atual governo – ao menos é isso que fazem transparecer os discursos do ministro da Fazenda.

Mais do que isso, o contexto atual exige reflexões sobre nossa subordinação a esse novo agente disciplinador. Se o FMI se esforça para esconder os objetivos de suas rígidas regras pela retórica do bem-estar mundial e da pretensa multilateralidade, as agências de

rating não têm qualquer tipo de pudor e impõem de forma bastante explícita a agenda do mercado financeiro, seu financiador. Não podemos nem reclamar, afinal, é exatamente para isso que elas existem. Por outro lado, não é para isso que os governos nacionais existem – ao menos não deveria ser. Portanto, o que é sim estranho – e absolutamente contestável – é a nossa sujeição a essa disciplina imposta pelas agências, que nada mais é do que a disciplina imposta pelos mercados.

Onde está o dinheiro?

Sistema financeiro, evasão fiscal e injustiça tributária como limites ao desenvolvimento

Ladislau Dowbor

Um debate fundamental pede passagem: a esterilização dos recursos do país através do sistema de intermediação financeira, que drena em volumes impressionantes recursos que deveriam servir ao fomento produtivo e ao desenvolvimento econômico. Os números são bastante claros, e conhecidos, e basta juntá-los para entender o impacto.

A conta é simples. O crédito no país representa cerca de 60% do PIB. Sobre este estoque incidem juros, apropriados por intermediários financeiros. Analisar esta massa de recursos, na sua origem e destino, é, portanto, fundamental. É bom lembrar que o banco é uma atividade "meio", a sua produtividade depende de quanto repassa para o ciclo econômico real, não de quanto dele retira sob forma de lucro e aplicações financeiras. Aqui simplesmente foram juntadas as peças, conhecidas, pare evidenciar a engrenagem, pois em geral não se cruza os crediários comercial com as atividades bancárias formais e os ganhos sobre a dívida pública, e muito menos ainda com os fluxos de evasão para fora do país. O principal entrave ao desenvolvimento do país aparece com força. O reajuste financeiro é vital, não o reajuste fiscal proposto, compreensível este último mais por razões de equilíbrios políticos do que por razões econômicas.

Pense que o crediário cobra por exemplo 104% para "artigos do lar" comprados a prazo. Acrescente os 238% do rotativo no cartão, os mais de 160% no cheque especial, e você tem neste caso mais

da metade da capacidade de compra dos novos consumidores drenada para intermediários financeiros, esterilizando grande parte da dinamização da economia pelo lado da demanda. O juro bancário para pessoa física, em que pese o crédito consignado, que na faixa de 25 a 30% ainda é escorchante, mas utilizado em menos de um terço dos créditos, é da ordem de 103% segundo a Associação dos Executivas de Finanças, Administração e Contabilidade (ANEFAC). A população se endivida muito para comprar pouco no volume final. A prestação que cabe no bolso pesa no bolso durante muito tempo. O efeito demanda é travado. Os bancos e outros intermediários financeiros demoraram pouco para aprender a drenar o aumento da capacidade de compra do andar de baixo da economia, esterilizando em grande parte o processo redistributivo e a dinâmica de crescimento.

Efeito semelhante é encontrado no lado do investimento, da expansão da máquina produtiva, pois se no ciclo de reprodução o grosso do lucro vai para intermediários financeiros, a capacidade do produtor para expandir a produção é pequena, acumulando-se os efeitos do travamento da demanda e da fragilização da capacidade de reinvestimento. Quanto ao financiamento bancário, os juros para pessoa jurídica são proibitivos, da ordem de 40 a 50%, e criar uma empresa nestas condições não é viável. Existem linhas de crédito oficiais, mas compensam em parte apenas a apropriação dos resultados pelos intermediários financeiros.

Terceiro item da engrenagem, a taxa Selic. Com um PIB de 5 trilhões, um por cento do PIB representa 50 bilhões. Se pagamos juros sobre a dívida pública de 4% do PIB, por exemplo, são cerca 200 bilhões dos nossos impostos transferidos essencialmente para os grupos financeiros, a cada ano. Com isso se esteriliza parte muito significativa da capacidade do governo de financiar mais infraestruturas e políticas sociais.

Além disso, a Selic elevada desestimula o investimento produtivo nas empresas pois é mais fácil – risco zero, liquidez total – ganhar com títulos da dívida pública. E para os bancos e outros intermediários, é mais simples ganhar com a dívida do que fomentar a economia buscando bons projetos produtivos, o que exige iden-

tificar clientes, analisar e seguir as linhas de crédito, ou seja, fazer a lição de casa. Os fortes lucros gerados na intermediação financeira terminam contaminando o conjunto dos agentes econômicos.

Assim, entende-se que os lucros dos intermediários financeiros avancem de 20% a 30% quando o PIB permanece em torno de 1%, e o desemprego seja tão pequeno: o país trabalha, mas os resultados são drenados pelos crediários, pelos juros bancários para pessoa física, pelos juros para pessoa jurídica e pela alta taxa Selic. É a dimensão brasileira da financeirização mundial.

Fechando a ciranda, temos a evasão fiscal. Com a crise mundial surgem os dados dos paraísos fiscais, na faixa de 20 trilhões de dólares segundo o Economist, para um PIB mundial de 70 trilhões. O Brasil participa com um estoque da ordem de 520 bilhões de dólares, cerca de 25% do nosso PIB. Ou seja, estes recursos que deveriam ser reinvestidos no fomento da economia, mas não só são desviados para a especulação financeira, como sequer pagam os impostos no nível devido. Já saíram, por exemplo, os dados do Itaú e do Bradesco no Luxemburgo, bem como do *mispricing* (fraude nas notas fiscais) que nos custa 100 bilhões/ano, enviados ilegalmente para o exterior, segundo pesquisa do Global Financial Integrity, além dos fluxos canalizados pelos HSBC e outros bancos.

Junte-se a isto o fato dos nossos impostos serem centrados nos tributos indiretos, com os pobres pagando proporcionalmente mais tributos do que os ricos, e temos o tamanho do desajuste. De certa forma, temos aqui o espelho do que o Piketty analisa para os países desenvolvidos. E se trata do bolso de todos nós. As contas batem. Os dados são conhecidos, aqui se mostra como se articulam.

Não há PIB que possa avançar com tantos recursos desviados. O problema não é só de um “ajuste fiscal”, e sim de um ajuste fiscal-financeiro mais amplo. Tanto o consumidor, como o empresário-produtor e o Estado na sua qualidade de provedor de infraestruturas e de políticas sociais têm tudo a ganhar com isto. Um empresário com quem discuti este texto me disse que estava gastando mais com juros do que com a folha de pagamento. Aqui temos até interesses comuns entre empresários efetivamente produtivos, situados na

economia real, e os trabalhadores que querem se tornar mais produtivos e ganhar melhor. Não é mais possível não vermos o papel dos atravessadores que travam a economia.

A dimensão internacional

O dreno sobre as atividades produtivas, tanto do lado do consumo como do investimento, é planetário. Faz parte de uma máquina internacional que desde a liberalização da regulação financeira com os governos Reagan e Thatcher no início dos anos 1980, até a liquidação do principal sistema de regulação, o Glass-Steagall Act, por Clinton em 1999, gerou um vale-tudo internacional.

A dimensão internacional tornou-se hoje mais documentada a partir da crise de 2008. O próprio descalabro gerado e o travamento da economia mundial, levaram a que fossem levantados os dados básicos das finanças internacionais, que curiosamente sempre escaparam do *International Financial Statistics* do FMI. Apresentamos em outros estudos o detalhe de cada uma das novas pesquisas que surgiram, e apenas resumimos aqui os seus principais resultados, para facilitar uma visão de conjunto.

- O Instituto Federal Suíço de Pesquisa Tecnológica (ETH na sigla alemã) constatou que 147 grupos controlam 40% do mundo corporativo do planeta, sendo 75% deles instituições financeiras. Pertencem na sua quase totalidade aos países ricos, essencialmente Europa ocidental e Estados Unidos (ETH, 2011).
- O Tax Justice Network, com pesquisa coordenada por James Henry, apresenta o estoque de capitais aplicados em paraísos fiscais, da ordem de 21 a 32 trilhões de dólares, para um PIB mundial da ordem de 70 trilhões. Estamos falando de quase um terço a metade do PIB mundial. A economia do planeta está fora do alcance de qualquer regulação, e controlada por intermediários, não por produtores. O rentismo impera, e é apresentado como desafio na reunião do G20 em novembro de 2014 (TJN, 2012).
- O dossiê produzido pelo *Economist* sobre os paraísos fis-

cais (*The missing $20 trillion*) arredonda o estoque para 20 trilhões, mas mostra que são geridos pelos principais bancos do planeta, não em ilhas paradisíacas, mas essencialmente por bancos dos EUA e da Inglaterra (Economist, 2013).

- As pesquisas do ICIJ (*International Consortium of Investigative Journalists*) tem chegado a inúmeros nomes de empresas e donos de fortunas, com detalhes de instruções e movimentações, progressivamente divulgados à medida que trabalham os imensos arquivos recebidos. Em novembro de 2014 publicaram o gigantesco esquema de evasão fiscal das multinacionais, usando o paraíso fiscal que se tornou Luxemburgo. São apresentados em detalhe os montantes de evasão por parte dos bancos Itaú e Bradesco (ICIJ, 2014; Rodrigues, 2014).
- O estudo de Joshua Schneyder, sistematizando dados da Reuters, mostra que 16 grupos comerciais internacionais controlam o essencial da intermediação das commodities planetárias (grãos, energia, minerais), a maior parte com sedes em paraísos fiscais (Genebra em particular), criando o atual quadro de especulação financeira-comercial sobre os produtos que constituem o sangue da economia mundial. Lembremos que os *derivativos* desta economia especulativa (*outstanding derivatives*) ultrapassam 600 trilhões de dólares, para um PIB mundial de 70 trilhões. (BIS, 2013) (Schneyer, 2013)
- O *Crédit Suisse* divulga a análise das grandes fortunas mundiais apresentando a concentração da propriedade de 223 trilhões de dólares acumulados (patrimônio acumulado, não a renda anual), sendo que basicamente 1% dos mais afortunados possui cerca de 50% da riqueza acumulada no planeta.
- Os dados sobre a máquina de evasão fiscal administrada pelo HSBC apareceram no Le Monde e são regularmente analisados pelo Guardian à medida que surgem mais nomes

dos clientes, entre os quais milhares de fortunas brasileiras (http://www.theguardian.com/business/hsbcholdings).

Temos assim um sistema planetário deformado, e o Brasil é uma peça apenas na alimentação do processo mundial de concentração de capital acumulado por intermediários financeiros e comerciais. Não temos estudos suficientes nem pressão política correspondente para ter o detalhe de como funciona esta engrenagem no Brasil. No entanto, dois estudos nos trazem ordens de grandeza.

O estudo mencionado do *Tax Justice Network,* desdobra algumas cifras de estoques de capital em paraísos fiscais por regiões. No caso do Brasil, encontramos como ordem de grandeza 519,5 bilhões de dólares, o que representa cerca de 25% do PIB brasileiro.

Assim, o Brasil não está isolado, neste sistema planetário, nem é particularmente corrupto. Mas o conjunto criado é sim profundamente corrompido. Os dados para o Brasil, 519,5 bilhões de dólares em termos de capitais offshore, são de toda forma impressionantes, ocupamos o quarto lugar no mundo. Estes recursos deveriam pagar os impostos, que permitiriam ampliar investimentos públicos, e deveriam ser aplicados em fomento da economia onde foram gerados.

Um segundo estudo particularmente interessante é do *Global Financial Integrity,* coordenado por Dev Kar, *Brasil: fuga de capitais, fluxos ilícitos e as crises macroeconômicas*, 1960-2012. Trata-se de uma sangria de recursos por evasão, estimada em cerca de R$ 100 bilhões por ano entre 2010 e 2012, (cerca de 2% do PIB). São recursos que por sua vez irão alimentar em boa parte o estoque de mais de R$ 1 trilhão em paraísos fiscais visto acima. Segundo o relatório, “ o governo deve fazer muito mais para combater tanto o subfaturamento de exportações como o superfaturamento de importações, adotando ativamente medidas dissuasivas adicionais em vez de punições retroativas.” Trata-se aqui, dominantemente, das empresas multinacionais. Kofi Annan considera que este mecanismo drena cerca de 38 bilhões de dólares por ano das economias africanas. O mecanismo é conhecido como *mispricing,* ou *trade misinvoicing* (GFI, 2014).

Resgatando o controle

É importante antes de tudo entendermos os limites da atuação de um governo. No plano internacional, enquanto existir a tolerância, por parte das elites americanas e europeias, da existência de paraísos fiscais (inclusive nos próprios EUA como é o caso do Estado de Delaware, e na Europa como é o caso de Luxemburgo e da Suíça), dificilmente haverá qualquer possibilidade de controle real. A evasão fiscal torna-se demasiado simples, e a possibilidade de localizar os capitais ilegais muito reduzida.

Ainda segundo a Tax Justice Network, os dados de evasão fiscal do Brasil de 2011 colocam o nosso país, com 280 bilhões de dólares, em segundo lugar no mundo em volume de recursos que escapam ao fisco, atrás dos Estados Unidos (lembrando que sendo o PIB americano muito mais elevado, a proporção da evasão é muito menor do que no Brasil: TJN, 2011).

No plano dos fluxos para o exterior, a ordem pode ser bastante melhorada no controle das saídas, do sub e sobrefaturamento e semelhantes. O relatório da GFI, mencionado acima, aponta estas possibilidades e reconhece fortes avanços do Brasil nos últimos anos. No plano internacional, surge finalmente o BEPS *(Base Erosion and Profit Shifting),* endossado por 40 países que representam 90% do PIB mundial, início de redução do sistema planetário de evasão fiscal pelas empresas transnacionais. A resistência dos grandes grupos internacionais promete ser feroz (OCDE, 2014).

No plano interno, as medidas não podem ser diretas. A ANEFAC deixa claras as limitações de um sistema que é formalmente regido pelo direito privado: "Destacamos que as taxas de juros são livres e as mesmas são estipuladas pela própria instituição financeira não existindo assim qualquer controle de preços ou tetos pelos valores cobrados. A única obrigatoriedade que a instituição financeira tem é informar ao cliente quais as taxas que lhe serão cobradas caso recorra a qualquer tipo de crédito." Naturalmente, como se trata de um cartel, o tomador de crédito não tem opção. As recomendações da ANEFAC são muito simples: "Se possível adie suas compras para juntar o dinheiro e comprar o mesmo à vista evitando os juros." Ou seja, não use o

crédito. Isto recomendado pela Associação dos Executivas de Finanças, Administração e Contabilidade, é impressionante.

Mas o governo tem armas poderosas. A primeira é retomar a redução progressiva da taxa Selic, o que obrigaria os bancos a procurarem aplicações alternativas, voltando a irrigar iniciativas de empreendedores, e reduzindo o vazamento dos recursos públicos para os bancos. A segunda é de reduzir as taxas de juros ao tomador final na rede de bancos públicos, conforme foi experimentado em 2013, mas persistindo desta vez na dinâmica. É a melhor forma de introduzir mecanismos de mercado no sistema de intermediação financeira, contribuindo para fragilizar o cartel e obrigando-o a reduzir os juros estratosféricos: o tomador final voltaria a ter opções.

A terceira consiste no resgate de um mínimo de equilíbrio tributário: não se trata de aumentar os impostos, mas de racionalizar a sua incidência e de fiscalizar o pagamento. A pesquisa do INESC mostra que "a tributação sobre o patrimônio é quase irrelevante no Brasil, pois equivale a 1,31% do PIB, representando apenas 3,7% da arrecadação tributária de 2011. Em alguns países do capitalismo central, os impostos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, como, por exemplo, Canadá (10%), Japão (10,3%), Coreia (11,8%), GrãBretanha (11,9%) e EUA (12,15%)" (INESC, 2014, p.21). Se acrescentarmos a baixa incidência do imposto sobre a renda, e o fato dos impostos indiretos representarem 56% da arrecadação, e o fato de que os grandes devedores recorrem de forma massiva à evasão fiscal, temos no conjunto uma situação que clama por mudanças.

Incidência de impostos no Brasil – 2011

	% da arrecadação	% do PIB
Consumo	55,7%	19,7%
Renda	30,5%	10,8%
Patrimônio	3,7%	1,3%
Outros	10,1%	3,6%
Total	100%	35,4%

Fonte: Inesc – Implicações do sistema tributário brasileiro, set. 2014 (parte da Tab.1 p. 13)

> Convém destacar que a carga tributária é muito regressiva no Brasil, pois está concentrada em tributos indiretos e cumulativos que oneram mais os/as trabalhadores/ as e os mais pobres, uma vez que mais da metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre a renda e o patrimônio. Segundo informações extraídas da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008/2009 pelo Ipea, estima-se que 10% das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto 10% das famílias mais ricas gastam 21% da renda em tributos (Inesc, 2014, p.6).

Lembremos ainda que os assalariados têm os seus rendimentos declarados na fonte, enquanto o mundo corporativo e das grandes fortunas tem à sua disposição a ajuda da própria máquina bancária com especialistas em evasão ou elisão fiscal, como se vê nos dados do HSBC publicados no início de 2015.

A quarta consiste naturalmente em dinamizar um conjunto de pesquisas sobre os fluxos financeiros internos, e disponibilizá-las amplamente, de maneira a gerar uma transparência maior nesta área onde as pessoas simplesmente não se orientam. Para gerar a força política capaz de reduzir o grau de cartelização, reintroduzindo mecanismos de mercado e transformando o sistema de intermediação financeira, é preciso ter uma população informada. Uma das coisas mais impressionantes para esta área vital para o desenvolvimento do país, é o profundo silêncio não só da mídia, mas também da academia e dos institutos de pesquisa, sobre o processo escandaloso de deformação da economia pelo sistema financeiro. O fato dos grupos financeiros serem grandes anunciantes na mídia evidentemente não ajuda na transparência.

É importante lembrar aqui que a intermediação financeira não é apenas útil, é necessária. Mas tudo depende de quanto esta máquina financeira custa, de quem capta os recursos e em que montantes, e como os aplica. É importante que a sua contribuição para a economia real seja maior do que o que custa. Quando um crediário cobra 13% ao ano dando acesso a quem não pode comprar à vista, está dinamizando a economia pelo lado da demanda, mas quando cobra mais de 100% sobre um produto que não precisou

produzir, está evidentemente sangrando a economia, reduzindo o volume de compras em vez de estimulá-lo.

É essencial entender que a intermediação financeira não é produtiva como atividade, pois é uma atividade-meio: a sua produtividade se dá de forma indireta, quando investe os recursos captados da economia para financiar atividades produtivas, estimulando a economia real, as atividades-fim. Ao agregar as nossas poupanças para fomentar a economia, cumpre um papel positivo. Se as drena para fins especulativos, fragilizando a demanda e o investimento, está sendo contraproducente, assumiu um papel de atravessador. É o nosso caso. Como são poucos e grandes, não foi difícil. O lucro do intermediário financeiros é perfeitamente legítimo quando serve a economia, não quando dela apenas se serve.

O exemplo da intermediação financeira na China ajuda a entender a alternativa: as estratégias do desenvolvimento chinês "incluem a regulação do setor financeiro de maneira que forneça capital para investimentos produtivos no setor manufatureiro, e um compromisso com políticas centradas na geração de empregos, promovendo o desenvolvimento de uma classe média, que por sua vez amplia os mercados para as empresas" (Brown, p. 71). Não se trata de ser contra os bancos, e sim de batalhar a sua reconversão no sentido de se tornarem vetores de desenvolvimento.

Faça-se as contas da maneira que for: o fato é que a economia brasileira está sendo sangrada por intermediários que pouco ou nada produzem, e corroída por ilegalidades escandalosas. Se somarmos as taxas de juros à pessoa física, o custo dos crediários, os juros à pessoa jurídica, o dreno através da dívida pública e a evasão fiscal por meio dos paraísos fiscais e das transferências ilícitas, temos uma deformação estrutural dos processos produtivos. Tentar dinamizar a economia enquanto arrastamos este entulho especulativo preso nos pés fica muito difícil. Há mais mazelas na nossa economia, mas aqui estamos falando de uma massa gigantesca de recursos, e que são necessários ao país. É tempo do próprio mundo empresarial – aquele que efetivamente produz riquezas – acordar para os desequilíbrios, e colocar as responsabilidades onde realmente estão. O resgate organizado do uso produtivo dos nossos recursos é essencial.

Brasil e os BRICS

Samuel Pinheiro Guimarães

Os BRICS, devido a suas características demográficas, territoriais, econômicas, políticas e militares, formam um bloco de Estados que tem extraordinária importância para o Brasil, em especial no contexto de profunda transformação por que passa o sistema econômico e político mundial.

Política

Os BRICS não pretendem nem confrontar os Estados Unidos (e o Ocidente) nem pretendem criar uma nova estrutura, uma nova ordem, do sistema internacional que elimine as antigas, e ainda atuais, instituições.

Os BRICS têm como objetivo criar novos mecanismos de ação conjunta e articular essa sua ação para participar de forma influente na direção e na execução das políticas das atuais instituições da ordem mundial, tais como o FMI e o Banco Mundial.

Os Estados que integram o BRICS, devido a suas características e a sua diversidade de localização geográfica são capazes de articular amplas alianças com outros Estados periféricos e subdesenvolvidos, o que aumenta a sua influência como bloco.

A eventual inclusão da Argentina como membro pleno dos BRICS reforçaria a capacidade de articulação dos BRICS e a força política da América do Sul e da América Latina. Seria de extraordinária importância para a política exterior do Brasil na América do

Sul, na América Latina e no mundo uma firme iniciativa brasileira de propor a inclusão da Argentina nos BRICS.

Os BRICS podem e vem desenvolvendo uma ação internacional coordenada nos foros de negociação, nos organismos internacionais e diante de crises, conflitos e eventos internacionais assim como têm condições de cooperar entre si nos mais distintos campos, em processos que fortalecem suas economias nacionais, seus sistemas sociais, sua capacidade militar.

Militar

O desenvolvimento da Rússia, da China e da Índia na área de tecnologias militares sofisticadas permite aos integrantes do bloco articular programas de cooperação científica e tecnológica e realizar transações comerciais para ter acesso a equipamentos de defesa, aos quais não teriam acesso em outras fontes. Com esse acesso, será possível reduzir sua dependência e vulnerabilidade e aumentar sua capacidade de dissuasão.

As Grandes Potências ocidentais tendem a adotar uma atitude mais cautelosa em relação a cada um dos Estados integrantes dos BRICS na própria medida em que dois deles são membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas e que três deles são detentores de armas nucleares.

Econômica

Os BRICS, em especial a China e a Índia, vinham se desenvolvendo - e ainda se desenvolvem - a taxas elevadas de crescimento (em especial quando comparadas às dos países desenvolvidos), atraindo grandes fluxos de capital e acumularam, de forma geral, importantes reservas que chegam, no caso da China, a US$ 4 trilhões, cerca de 20% do total mundial de reservas.

A China se transformou em extraordinário polo manufatureiro, produtor e exportador, e dinâmico mercado para as commodities de todos os países, e, no caso dos BRICS, para o Brasil e a Rússia, sustentando os seus preços.

Esse acúmulo de reservas e esse dinamismo econômico fez com que os BRICS passassem a ter uma atuação importante nos

foros de negociação financeiros e comerciais, e no caso da China, como gerador de fluxos de investimento.

Os BRICS aparecem como uma opção de provedores externos de capital para os países subdesenvolvidos e até mesmo para certos países desenvolvidos ocidentais que se encontram em dificuldades econômicas diante da dificuldade de acesso aos mercados internacionais de capitais, isto é, dos mercados dos países desenvolvidos, e da ortodoxia dos organismos financeiros internacionais, como o FMI, que se articulam, aliás, com os mercados privados de capitais.

Os BRICS têm tido atuação relevante desde o início da crise financeira e econômica em 2008 e nas negociações sobre a reforma dos sistemas de voto e, portanto, do controle das políticas dos organismos financeiros internacionais e têm sido capazes de influir sobre as decisões do G20 financeiro.

Os BRICS foram capazes de apoiar o FMI com recursos financeiros desde o início da crise de 2008, chegando a contribuir com 75 bilhões de dólares, (a China, com 43; a Rússia, a Índia e o Brasil com 10; e a África do Sul com 2), facilitando a situação dos países desenvolvidos que tiveram de contribuir menos, através do FMI, para o financiamento de programas de socorro a países em graves dificuldades.

Os BRICS têm se articulado de forma eficaz nas negociações com os países ocidentais para alterar a distribuição de quotas no FMI e no Banco Mundial e assim aumentar sua influência nos processos decisórios dessas entidades que definem montantes e as condições de ajuda a países em dificuldades de pagamentos.

A reforma do sistema de votação no FMI fará com que a China, o Brasil, a Índia e a Rússia venham a estar entre os dez maiores países em número de quotas. A China passará de 9º para 3º; a Rússia de 10º para 9º; a Índia de 13º para 8º e o Brasil de 17º para 10º.

Os BRICS, sem a participação da Rússia, que tem posição diferente em mudança climática, formaram um grupo, denominado BASIC, que tem tido atuação coordenada e relevante nas negociações sobre meio ambiente, que definirão os compromissos que cada país deverá assumir com relação à redução das emissões de gases de

efeito estufa, ao financiamento de programas de adaptação às mudanças climáticas e à transferência de tecnologia.

A criação dos BRICS como um bloco político em sua primeira reunião presidencial que se realizou em 2009, em Ecaterimburgo, na Rússia, desencadeou um processo de crescente institucionalização e de conhecimento mútuo.

Em 2014, na VI Cúpula Presidencial dos BRICS, em Fortaleza, Brasil, foram tomadas decisões notáveis como a criação do Banco dos BRICS (New Development Bank), com capital inicial de 100 bilhões de dólares, igualmente distribuído entre os cinco países e a criação do Arranjo Contingente de Reservas (Contingency Reserve Agreement), com recursos iniciais de 100 bilhões de dólares, para os quais a China entra com 41 bilhões, o Brasil, a Índia e a Rússia com 18 bilhões de dólares cada um e a África do Sul com 5 bilhões de dólares.

A criação, pela China, do Banco Asiático de Infraestrutura, com um capital inicial de 100 bilhões de dólares, e com a adesão, contra a posição dos EUA, de diversos países desenvolvidos, como o Reino Unido, a Alemanha, a França e a Itália, ao Banco, revela a capacidade de atração que exerce a China, e indiretamente os BRICS, na medida em que a ele estão associados.

Brasil e BRICS

Apesar da importância dos BRICS para o Brasil (e para os Estados que integram o Mercosul), os laços políticos, econômicos e sociais da África do Sul, da Índia e da Rússia com o Brasil são tênues e pouco diversificados.

As relações da China com o Brasil são distintas e de extraordinária importância, como demonstrou a recente visita ao Brasil do Primeiro Ministro chinês Le Keqiang quando foram assinados acordos com um valor global de 53 bilhões de dólares.

Desde 1917, exceto durante o breve intervalo de 1945 a 1947, o Brasil não manteve relações diplomáticas com a União Soviética, mas sim, escassas relações comerciais, com grande desequilíbrio nas transações devido ao fato de que a estrutura industrial, tecnológica e

empresarial existente no Brasil era pouco compatível com as práticas e os bens soviéticos.

Apesar da grande reação conservadora à política externa de Jânio Quadros e de João Goulart, em especial no que diz respeito aos países socialistas, as relações diplomáticas do Brasil com a União Soviética foram reatadas em 1961.

Devido à necessidade de conquistar mercados para as exportações, houve, durante os governos militares, esforços para desenvolver as relações comerciais com a URSS e os países socialistas europeus. As relações políticas com a União Soviética eram afetadas pelo apoio do regime soviético a Cuba e devido à percepção dos governos militares de que Cuba financiava a resistência armada a esses regimes.

A desorganização econômica, institucional e administrativa da Rússia após a desintegração política e econômica da União Soviética, tornou ainda mais difícil ampliar e diversificar as relações do Brasil com o novo Estado russo.

Apesar dos esforços com vistas à expansão do comércio com a Rússia desde o reatamento de relações e mesmo depois da formação do BRICS, a participação da Rússia no comércio exterior brasileiro continua sendo pequena em termos absolutos assim como são pouco diversificadas as pautas brasileira e russa de exportações.

As relações do Brasil com a Índia se revestem de um aspecto peculiar. De um lado, houve, tradicionalmente, entre o Brasil e a Índia intensa cooperação nos organismos econômicos e nas negociações internacionais, em especial no GATT e mais tarde na OMC.

A situação de grande cooperação nos organismos e negociações multilaterais, em especial econômicos, e, ao mesmo tempo, de distanciamento político e econômico entre a Índia e o Brasil em nível bilateral, apesar da existência de relações diplomáticas desde a independência da Índia, em 1948, talvez pudesse ser atribuída à oposição política americana ao Movimento Não-Alinhado-MNA e à consequente posição dos regimes militares no Brasil em sua política de alinhamento com os Estados Unidos; à política brasileira de apoio ao colonialismo português ao qual se opunha com firmeza o

MNA e a Índia; e à proximidade do Brasil com os regimes brancos de *apartheid* na África do Sul.

Outros motivos importantes seriam o fato de o parque industrial brasileiro vir a ser crescentemente dominado por megaempresas multinacionais cujas políticas de produção e de divisão de mercados não favorecem a diversificação industrial da pauta brasileira de exportação em relação a países do Sul; e os vínculos tradicionais de comércio, de investimentos e de transporte entre a Índia e a Grã-Bretanha e a ausência desses vínculos em relação ao Brasil.

As relações entre o Brasil e a África do Sul foram as mais importantes no conjunto das relações com os países do continente africano, o que influenciava de forma negativa as relações brasileiras com a URSS, com a China e com a Índia e, mais tarde, afetariam as relações dos governos sul africanos post-apartheid com o Brasil.

As relações comerciais com a África do Sul eram assim importantes porque durante o período colonial na África, isto é, até a década de 1960, o Brasil não poderia ter relações comerciais significativas com as colônias europeias. Em segundo lugar, essas relações não podiam ser intensas devido à pequena diversidade da pauta de exportações das colônias, e depois novos Estados, africanas as quais se compunham de produtos de que o Brasil era também produtor e exportador. Em terceiro lugar, porque com a descolonização e com a permanência do regime de apartheid e suas agressões a Angola, os interesses do Brasil nos demais países africanos cresceu e a participação percentual da África do Sul no comércio exterior brasileiro passou a ser menos importante.

Os fluxos de investimentos e de financiamentos indianos, sul-africanos e russos no Brasil são pouco relevantes enquanto que a recente ascensão da China no cenário sul-americano e suas políticas de investimento no Brasil tornaram os investimentos chineses no Brasil cada vez mais importantes e se pode mesmo dizer estratégicos.

Em contraste com as tênues relações entre, de um lado, o Brasil e de outro lado a Rússia, a Índia e a África do Sul, as relações econômicas entre o Brasil e a China são cada vez mais relevantes.

A China e o Brasil

As relações do Brasil com a República Popular da China foram quase inexistentes no período que se inicia com a vitória da Revolução em 1949 até o momento em que a RPC ingressa como membro pleno no Conselho de Segurança da ONU e nos demais organismos das Nações Unidas.

O Brasil restabeleceu relações diplomáticas com a China em 1974 no contexto da normalização das relações sino-americanas que se inicia com a visita do Presidente Nixon à China, em 1972.

A China e o Brasil não se encontram em um vazio econômico e político internacional.

A crise mundial tende a perdurar, devido às políticas pró-cíclicas, recessivas, impostas pela troika (FMI, Banco Central Europeu-BCE e Comissão Europeia) aos países da periferia europeia e pela eventual crise fiscal nos Estados Unidos, que pode levar a políticas igualmente recessivas.

Essas políticas, que provocam, além de uma redução de importações, a adoção de programas de contenção de importações e de promoção agressiva de exportações (que se beneficiam das consequências cambiais das políticas de expansão monetária) e a impossibilidade (ou falta de vontade) de intervir no sistema financeiro para saneá-lo e regulamentá-lo, afetam a China cujas taxas de crescimento têm sustentado o crescimento mundial e, direta e indiretamente, a economia brasileira.

O Brasil (e os países do Mercosul) se caracteriza por ser importante produtor e exportador de commodities agrícolas e minerais; por ter grande potencial de expansão da produção agrícola e mineral; por ter parque industrial menos integrado, menos sofisticado e menos competitivo do que os dos países desenvolvidos e da China; por ter uma grande presença, desregulamentada, de megaempresas multinacionais em sua economia, em sua atividade de produção e exportação; por ter elevado grau de urbanização de sua sociedade; por apresentar extremas disparidades de renda e riqueza.

O impacto da emergência da China, que se tornou um dos três maiores parceiros comerciais de cada país do Mercosul, em cur-

to espaço de tempo, tem sido duplo ao que se soma o impacto das políticas econômicas decorrentes da crise nos países desenvolvidos.

De um lado, a demanda chinesa contribui para manter a atividade econômica no Brasil e no Mercosul e gera um influxo de receita cambial que valoriza as moedas locais, estimula as importações, desestimula as exportações, "desintegra" as cadeias produtivas industriais locais e estimula as despesas com itens tais como viagens, remessas de lucros etc.

De outro lado, a crise reduz a demanda por importações de manufaturados e de produtos primários na Europa e nos Estados Unidos enquanto esses países fazem enorme esforço exportador e de geração de superávits.

A política monetária nos Estados Unidos, denominada de *quantitative easing*, que replicada na União Europeia, aumenta a oferta de dólares e de euros nos mercados e contribui para a valorização das moedas locais.

Em terceiro lugar, a demanda por produtos primários e a fragilização do setor industrial estimula os investimentos, internos e externos, nos setores da agropecuária e da mineração e desestimula os investimentos no setor industrial local, já que estes se tornam menos lucrativos.

A escassez de oportunidades de investimentos nas economias desenvolvidas faz com que se torne atraente adquirir empresas locais no Brasil (e nos demais países do Mercosul), o que agrava o profundo processo de desnacionalização de suas economias e tende a gerar dificuldades, futuras, de balanço de pagamentos.

* * *

Alternativas e Hipóteses para o Brasil (e para o Mercosul)

Diante do agravamento da crise internacional o Brasil poderia se encontrar diante de duas "alternativas", ambas negativas, para seu desenvolvimento.

A primeira "alternativa" se refere a uma plena e irrestrita inserção na economia globalizada e à renúncia a políticas nacionais de

desenvolvimento econômico e de integração regional, o que ocorreria a partir da negociação de acordos de livre comércio com os países desenvolvidos, tais como os Estados Unidos e a União Europeia, cujo propósito, além do comércio, é lock in (aferrolhar, trancar) as políticas neoliberais que estão sendo implantadas, discreta e gradualmente, no Brasil.

A crise nos países desenvolvidos leva a políticas agressivas de promoção de exportações e de "abertura" de mercados. Assim, com o pretexto de combater o protecionismo e "estimular a economia mundial" os países desenvolvidos ressuscitam propostas de negociação de acordos de livre comércio com os países da periferia.

Hoje, a China, devido à sua competitividade, também se encontra entre aqueles países que propõem a negociação de acordos de livre comércio para consolidar seus ganhos extraordinários nos mercados de produtos industriais na periferia.

Esses acordos consolidariam as reduções e até a eliminação de tarifas, criariam novas normas legais que impediriam as legislações nacionais capazes de regulamentar o capital multinacional, estimulariam as importações periféricas sem que houvesse nenhuma contrapartida no setor industrial, pois as tarifas industriais nos países desenvolvidos são muito baixas, até irrelevantes, e não permitiriam a expansão das exportações agrícolas devido à recessão, à resistência tradicional e à força política dos setores agrícolas nos países desenvolvidos.

A assinatura de qualquer acordo de livre comércio desencadearia uma irresistível pressão para celebrar acordos com outros países (como ocorreu com a Colômbia, o Chile e o Peru depois de assinarem os acordos com os Estados Unidos) o que praticamente eliminaria a possibilidade de fazer política industrial e política econômica em geral e de fazer políticas de integração o que, em sua essência, corresponde a conceder privilégios a empresas instaladas no território do país (ou do Mercosul).

Seria, em síntese, o fim do Mercosul como instrumento de desenvolvimento econômico porque destruiria seu elemento principal que é a Tarifa Externa Comum (TEC) e, portanto, a possibili-

dade de estabelecer regimes preferenciais para as empresas instaladas no território brasileiro (e dos países do MERCOSUL) e eliminaria estímulos de atração do capital estrangeiro produtivo que são, de um lado, benefícios financeiros e fiscais e, de outro lado, obstáculos à importação, como a tarifa.

A segunda "alternativa", que aparentemente é a que está ocorrendo, é uma política de laissez faire, de negligência benigna, acompanhada de intervenções pontuais, nacionais e não coordenadas, nos mercados, aguardando, sem disso se aperceber nem desejar, o fim das possibilidades de utilização efetiva de políticas econômicas, industriais, fiscais, tecnológicas, cambiais e monetárias para a promoção do desenvolvimento e para a construção de uma economia capitalista com grau adequado de autonomia (não se trata de autarquia) e dinamismo no Brasil e nos países do Mercosul.

A progressiva fragilização dos setores industriais no Brasil (e nos demais países do Mercosul) em decorrência da penetração das exportações chinesas, europeias e americanas fará com que o Brasil e os demais Estados do Mercosul percam mercados para seus produtos industriais nos países do bloco e assim percam gradualmente importância na pauta de comércio exterior de cada país.

Como o vínculo principal do processo de integração é o comércio industrial (e não o comércio de produtos agrícolas ou de minérios), o Mercosul deixaria de ser relevante para a Argentina, para o Brasil, para o Paraguai, para o Uruguai e para a Venezuela, e se dissolveria, como já aconteceu com outros esquemas de integração na América do Sul.

Em consequência, seria profunda e fatalmente afetado o projeto brasileiro (e de outros países da região) de criar e fortalecer um bloco sul americano de nações, hoje estruturado na UNASUR.

Excluídas estas duas "alternativas", negativas e fatais, há duas hipóteses de ação que permitiriam o fortalecimento e um salto qualitativo no processo de construção do Mercosul e que contribuiriam para os esforços de integração latino-americana.

A primeira ação positiva para o Mercosul seria uma estratégia que tivesse como objetivo sua transformação de instrumen-

to neoliberal de integração, através de uma união aduaneira, em uma agência de desenvolvimento regional através de medidas tais como:

(a) ampliação significativa do FOCEM, o que representaria um estímulo à participação das economias menores no Mercosul e uma compensação para eventuais desvantagens comerciais;

(b) acordos de "comércio organizado" em setores controlados por megaempresas multinacionais, como já ocorre no setor automotriz;

(c) tratamento comercial preferencial, nos Estados maiores do Mercosul, para os Estados menores, única forma de permitir sua industrialização;

(d) acordos de cooperação tecnológica;

(e) acordo sobre acesso das empresas da região ao sistema financeiro de qualquer país do Mercosul.

A crise da economia mundial, que durará pelo menos mais uma década, e a maior liberdade para o exercício de políticas econômicas na área externa, decorrente do relativo enfraquecimento do pensamento e da pratica neoliberal que a provocou e das ações protecionistas dos países desenvolvidos, fazem com que o Brasil e os demais países do Mercosul possam se beneficiar dessa oportunidade no decurso da sua história para aproveitar a extraordinária demanda chinesa por produtos primários e torná-la um fator de seu desenvolvimento econômico, isto é do seu desenvolvimento industrial.

Assim, em conjunto com a estratégia de transformação do Mercosul, seria de extraordinária importância a celebração de acordos de comércio e investimento industrial com a China para o processamento industrial das matérias primas, em conjunto com garantia de acesso, em um sistema de cotas.

Esta alternativa estaria em consonância com o objetivo do desenvolvimento de um país subdesenvolvido como o Brasil que é a capacidade de transformar seus recursos naturais, de agregar valor à produção, de criar empregos melhor remunerados, de elevar seu nível tecnológico e de integração vertical de setores de sua economia.

Conclusão

Assim, o futuro do desenvolvimento e da integração na América do Sul e a participação do Brasil nos BRICS se encontram diante do desafio apresentado pelas economias desenvolvidas que tentam se recuperar da crise e da estagnação, que ameaça se tornar permanente, através da ampliação de mercados para seus bens, para seus capitais e sua tecnologia; da desigualdade econômica e social, que a crise agrava; da deficiente infraestrutura de transportes, de energia e de comunicações; e, finalmente, do desafio chinês. Mas, acima de tudo, do desafio do pensamento neoliberal que ressurge fortalecido em suas próprias sociedades, e que não aceita o desenvolvimento econômico da periferia.

É necessário mencionar o Mercosul, e não apenas o Brasil, por várias razões.

Em primeiro lugar, a existência da Tarifa Externa Comum (TEC) faz com que a política comercial do Brasil, e dos demais países do Mercosul, em especial no que diz respeito a tarifas aduaneiras, não possa se realizar de forma totalmente independente, mas dependa de decisões aprovadas por todos os países do Mercosul.

Em segundo lugar, a semelhança de produtos das pautas de comércio exterior de cada um dos cinco países do Mercosul os tornam, de certa forma, competidores em suas relações de exportação com a China e com o mundo em geral.

Em terceiro lugar, há semelhanças no histórico de distanciamento político e econômico entre o Brasil e cada um dos outros quatro países dos BRICS e também entre cada Estado do Mercosul e os países dos BRICS, exceto no caso da Argentina, em certos períodos com relação à URSS e hoje em relação à Rússia.

Naturalmente, os laços de toda ordem entre o Brasil e cada Estado do MERCOSUL sempre foram e continuarão a ser densos e intensos.

É preciso lembrar desde já que, até hoje, o Paraguai não reconhece a República Popular da China e tem, tradicionalmente, estreitas relações com Taiwan.

As transformações no padrão de organização e acumulação da indústria: da desindustrialização à 'Doença Brasileira'

Antônio Carlos Diegues

A incapacidade de a indústria brasileira engendrar transformações estruturais fundamentadas no incremento e na disseminação da produtividade intersetorial nos moldes sugeridos por Kaldor (1966 e 1967) e de Hirschman (1958)[1] tem sido apontada por economistas da tradição desenvolvimentista como um dos principais entraves à viabilização de ciclos de crescimento persistentes da economia brasileira. Tal interpretação explica, pelo menos em parte, o relativamente baixo dinamismo nacional desde o esgotamento do padrão de industrialização por substituição de importações (ISI) e a crise do desenvolvimentismo.

Segundo a tese defendida neste capítulo, um dos principais fundamentos desta incapacidade de a indústria brasileira ser o *primum mobile* do crescimento econômico brasileiro desde então está associado às transformações de seu padrão de organização e acumulação. As origens das transformações deste padrão, consolidado na primeira década dos anos 2000, remontam ao último quartel do século XX. Na dimensão da firma, observou-se a transição do paradigma tecnoeconômico

1. O movimento de acumulação de capital pelas empresas classificadas como pertencentes à Indústria é mensurado neste trabalho a partir do que se denomina massa de lucro. Esta, por sua vez, é definida como o somatório de Receita Total (menos) Custos e Despesas Totais para todas as empresas industriais com 30 ou mais pessoas ocupadas. Vale destacar que as receitas derivadas de operações não estritamente industriais – como receitas financeiras, variações monetárias ativas, resultados positivos de participações societárias e em cota de participação, entre outras – também foram contabilizadas. Os custos e despesas totais, por sua vez, incluem gastos de pessoal (salários e demais contribuições e encargos), matérias primas, estoques, custos diretos de produção e demais custos (incluída a depreciação).

chandleriano para o baseado na microeletrônica em conjunto com prevalecimento da empresa em rede, fenômenos estes que viabilizaram a fragmentação global do processo produtivo associado ao deslocamento de parcela significativa deste para a Ásia e ao conseguinte recrudescimento da competição global nas atividades manufatureiras (Lazonick & Sullivan, 2000 e Ernst & Kim, 2002).

Outro condicionante sobre a qual se fundamenta a transformação do padrão de organização e acumulação da indústria brasileira é o esgotamento do padrão de industrialização por substituição de importações (ISI), vigente grosso modo até o final da década de 80. Além dos impactos da mudança do paradigma produtivo, esse esgotamento está associado a um fenômeno internacional de reação liberal, o qual implicou um vasto conjunto de medidas que se materializaram nas abruptas e intensas aberturas comercial e financeira. Assim, culminaram em um cenário com fortes oscilações nos preços macroeconômicos, caracterizado desde então pela persistente apreciação do real, pela vigência de taxas de juros elevadas e pelo baixo investimento público (tanto na esfera empresarial quanto na infraestrutura e na dimensão social).

A partir deste cenário, tem-se observado um movimento de reação defensiva da indústria local, entendido principalmente pela literatura de orientação desenvolvimentista como uma especialização regressiva (Coutinho, 1997). Como forma de reação aos condicionantes mais amplos deste cenário defende-se a tese neste capítulo de que essa reação defensiva engendrou transformações que deram origem a um novo padrão de organização e acumulação vigente na primeira década de 2000. Esse padrão estaria fundamentado no seguinte tripé:

(i) reorganização das unidades produtivas locais, adequando-as aos novos condicionantes competitivos das redes globais de produção e viabilizando assim a integração essencialmente importadora nessas redes;

(ii) aumento do mercado interno, fomentado pela distribuição de renda, aumento da massa salarial, do emprego e do crédito e

(iii) acoplamento do parque produtivo doméstico ao merca-

do internacional como grande ofertante de produtos intensivos em recursos naturais.

Como resultado destas transformações, a emergência deste novo padrão de organização e acumulação da indústria local dá origem ao fenômeno que se denomina neste capítulo de 'Doença Brasileira'. Essa seria caracterizada por um cenário em que se observam reconfigurações estruturais na indústria em direção à especialização regressiva e à desindustrialização em paralelo ao surgimento de estratégias que garantem a acumulação do capital investido na esfera industrial. Tal acumulação, por sua vez, estaria associada à emergência de estratégias crescentemente desvinculadas do desempenho estritamente produtivo.

No entanto, apesar das evidências de desindustrialização apresentadas no debate econômico nacional sugerirem uma fragilidade da indústria local, de maneira oposta ao que se poderia imaginar a partir de uma extrapolação do argumento de trabalhos que defendem estar em curso um fenômeno análogo à Doença Holandesa no Brasil, nota-se que a massa de lucros do setor industrial em valores reais quase dobrou entre 2000 e 2010 para empresas com 30 ou mais ocupados.

Não suficiente esse crescimento exponencial da massa de lucros, observa-se um descolamento entre a evolução do ativo, da receita e do lucro na esfera industrial (Gráfico 1). Em síntese, como resultado deste fenômeno, verifica-se que para a indústria brasileira a média do indicador expresso pela divisão da massa de lucro pela receita aumenta de 2% no período 1996-2002 para 9% entre 2003 e 2010. Ou seja, apesar do baixo dinamismo do investimento, observa-se que esta nova forma de organização da acumulação de capital da indústria brasileira tem lhe permitido se libertar ainda que parcialmente das amarras da atividade produtiva.

Em coerência a este movimento, tanto a massa de lucros quanto os indicadores de lucratividade e rentabilidade exibem um comportamento diretamente proporcional aos movimentos de apreciação da moeda local ao longo da década de 2000. Tal movimento é

aderente ao cenário de 'Doença Brasileira' defendido por este capítulo, devido ao surgimento de estratégias que garantem a rentabilidade e a lucratividade do capital investido no setor industrial mesmo em um cenário de desindustrialização.

Uma vez que essas estratégias estão fundamentadas na crescente concentração das empresas industriais locais nas etapas de comercialização, distribuição, *marketing* e finanças, no aumento gradativo do caráter *maquilador* da atividade manufatureira local e na utilização do endividamento externo como fonte de financiamento, a apreciação cambial contribui para a melhora da rentabilidade e da lucratividade industrial durante o movimento de aumento significativo do mercado consumidor doméstico nos anos 2000 (Gráfico 2). De maneira oposta, períodos caracterizados por abruptas depreciações da moeda local estão associados a uma deterioração da rentabilidade e da lucratividade industrial, seja em virtude do aumento dos custos dos serviços financeiros da dívida, do maior preço das partes, peças, componentes e até produtos finais importados, e até mesmo do fato dessas depreciações estarem associadas a momentos de instabilidades econômicas e financeiras domésticas e internacionais.

É exatamente a partir deste cenário de 'Doença Brasileira', onde se observa uma desvinculação, ainda que parcial, da dinâmica de acumulação do desempenho estritamente produtivo, que se devem compreender as causas do baixo dinamismo do investimento industrial mesmo em um contexto de cerca de uma década de crescimento do consumo local. Segundo a interpretação aqui defendida, este baixo dinamismo é, na verdade, o sintoma de um padrão de organização e acumulação exitoso, vigente na primeira década dos anos 2000. Já segundo as interpretações do *mainstream*, o baixo dinamismo do investimento é explicado por duas principais linhas de argumentação.

A primeira delas defende a tese de que o aumento do salário real acima da produtividade teria reduzido a lucratividade e a rentabilidade da indústria e, assim, restringido a capacidade de investimento do setor. No entanto, a despeito do que afirma essa linha de argumentação, não se verificou uma redução da lucratividade e da rentabilidade da indústria local no período entre 2000 e 2010.

Também não é possível afirmar que o crescimento dos salários reais teria reduzido *per se* o potencial de investimento da indústria nacional. Isso porque a participação dos gastos com pessoal (os quais incluem outros gastos associados, além dos salários) nos custos industriais em 2010 encontrava-se exatamente no mesmo patamar que em 2000 – 13,9% (PIA/IBGE). Adicionalmente, em 2010 os gastos com pessoal representavam cerca de 120% do lucro das empresas industriais, enquanto que em 2000 e 2001 estes valores eram bastante superiores, de 273% e 318% respectivamente[2].

A segunda linha de interpretação *mainstream* a respeito das causas do baixo dinamismo do investimento brasileiro sugere que este seria reflexo indireto de um suposto descontrole das finanças públicas. Neste cenário, ao incorrer em déficits fiscais nominais crescentes, o Estado, por meio do aumento da incerteza associada a suposta redução de sua capacidade de solvência e do *crowding out*, desestimularia a retomada dos investimentos. Não suficiente os mecanismos de transmissão automática entre expectativas e decisões de investimento capitalistas serem questionáveis, a contração fiscal associada a um cenário de estagnação contribui negativamente para a sustentação daquele que foi um dos pilares do tripé de acumulação do capital industrial no período 2000 a 2010: o aumento do mercado interno, fomentado pela distribuição de renda, pelo aumento da massa salarial, do emprego e do crédito.

Adicionalmente, conforme se analisou ao longo deste trabalho, uma vez que no cenário de 'Doença Brasileira' a acumulação de capital da indústria brasileira tem permitido a esta se libertar ainda que parcialmente das amarras da atividade produtiva, uma eventual melhora das expectativas econômicas não necessariamente se traduziria no incremento do investimento produtivo.

Deste modo, este capítulo sustenta que a busca pela retomada da centralidade da indústria na estratégia de desenvolvimento brasileira deveria ser pautada pela compreensão das transformações no padrão de organização e de acumulação da indústria local forjadas

2. Para empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas.

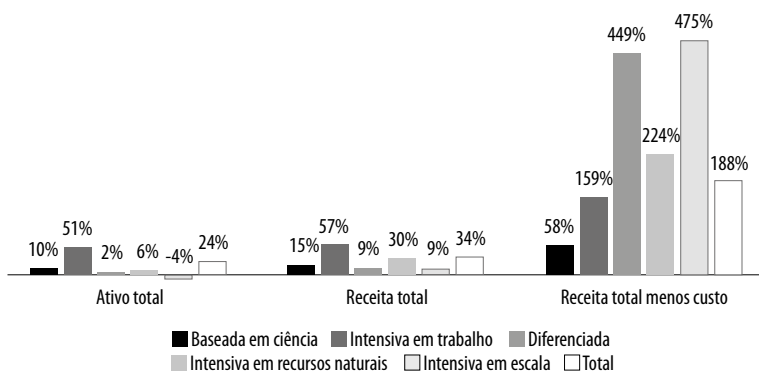
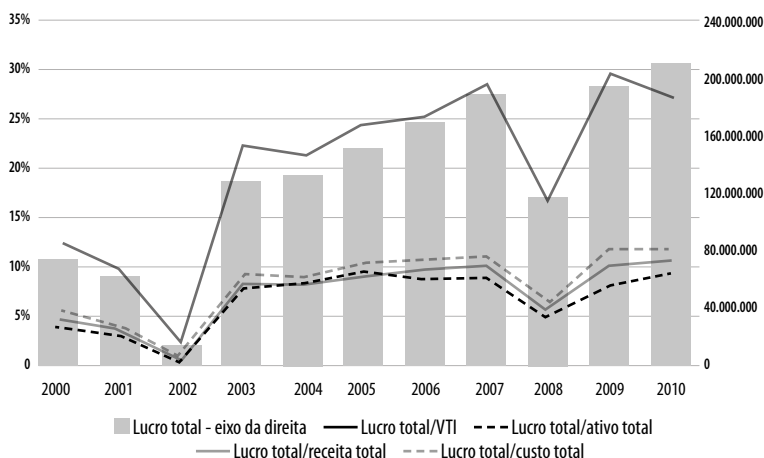
Gráfico 1 - Taxas de Crescimento: ativo total, receita total e receita total menos custo total, segundo tipos de tecnologia, de 2000 a 2010

Fonte: elaboração própria a partir de PIA - IBGE - Vários Anos. Classificação baseada em OECD (1987) a partir de Pavitt (1984). Dados deflacionados segundo IPA -FGV. Empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas Ver notas metodológicas em nota de rodapé 1.

Gráfico 2 - Indústria brasileira, indicadores selecionados, 2000 a 2010 (em % e R$ 1.000,00 de 2010)

Fonte: elaboração própria a partir de PIA - IBGE - Vários Anos. Classificação baseada em OECD (1987) a partir de Pavitt (1984). Dados deflacionados segundo IPA -FGV. Empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas

na primeira década dos anos 2000. Não suficiente, deveria ainda se basear na compreensão de que parcela importante das deficiências da indústria brasileira tem como fundamentos estruturais elementos como o baixo nível de institucionalização das rotinas operacionais e inovativas, a baixa intensidade de capital por trabalhador (a qual se reduziu para a maior parte dos setores entre 2000 e 2010, devido ao crescente viés *maquilador* assumido pela indústria local) e principalmente a baixa participação na estrutura produtiva doméstica de setores com elevada produtividade, característicos do paradigma da III Revolução Industrial.

A tragédia da desindustrialização no Brasil

Fernando Augusto Mansor de Mattos

Os crescentes déficits comerciais do setor industrial brasileiro e a trajetória negativa do emprego e produção nas atividades manufatureiras vêm promovendo, nos últimos anos, um debate sobre a desindustrialização.

Em termos teóricos, a importância da indústria na estrutura produtiva reside no fato de que é nas suas atividades que surgem os ganhos de produtividade que são posteriormente espalhados por todas as demais atividades econômicas, não só da própria estrutura industrial, mas também nas atividades do setor primário e nas atividades do setor de serviços e de comércio. Esta situação é conhecida na literatura kaldoriana como a terceira lei de Kaldor, que postula existir uma forte correlação causal positiva entre a velocidade de expansão do setor manufatureiro e os ganhos de produtividade dos demais setores de atividade.

Os contínuos ganhos de produtividade viabilizam um processo virtuoso de repartição do produto social, permitindo à sociedade progredir materialmente. A maneira pela qual será consolidada esta divisão da renda dependerá de fatores não estritamente econômicos.

A experiência histórica comparada ensina que, também por este aspecto social/distributivo, a presença da indústria é fundamental, pois geralmente é em torno de suas atividades que o movimento sindical se organiza de forma mais robusta para reivindicar a repar-

tição dos ganhos de produtividade social gerados pelo crescimento econômico. Por fim, mas não menos importante, deve-se também lembrar que a atividade manufatureira e, em particular, os ganhos de escala e de produtividade que ela gera, representam fatores decisivos para incrementar a competitividade externa das economias e, assim, disputar (ou gerar) mercados no cenário internacional, através do aumento da participação nacional nas exportações mundiais.

O processo de desenvolvimento econômico gera mudanças da composição setorial do PIB. À medida que se instala o setor manufatureiro, ele tende não só a ganhar participação no produto interno bruto, como também a transformar a composição das atividades dos demais setores. No histórico do desenvolvimento dos países que atualmente chamamos de desenvolvidos, a partir de um certo momento a indústria passou a perder participação relativa na renda nacional, deixando como legado um setor terciário mais diversificado e um segmento primário de maior produtividade, produzindo alimentos para a população (e eventualmente até mesmo para exportação) e matérias-primas para outras atividades.

Esta perda de participação do setor manufatureiro, nos países desenvolvidos, recebeu a denominação de desindustrialização. O fenômeno da desindustrialização pode ser medido de diversas formas, sendo a mais comum descrevê-la simplesmente como a perda de participação do emprego industrial no conjunto da ocupação. Mas há também uma interpretação mais rigorosa, definindo a desindustrialização como uma situação em que ocorre redução tanto do peso do emprego industrial no conjunto do emprego da economia, quanto também na participação do valor adicionado do setor manufatureiro no PIB do país em questão no conjunto da produção mundial – ou seja, através de uma avaliação que leva em conta a inserção internacional. O economista húngaro radicado na Inglaterra Nicholas Kaldor (1966) foi um dos pioneiros na interpretação desse fenômeno, estimulado pelas preocupações com o baixo crescimento econômico da Inglaterra no pós-II Guerra e com a perda de peso relativo das atividades industriais.

Os estudos de Kaldor e a literatura que a eles se seguiu revelou que os processos de desindustrialização ocorridos nos países

desenvolvidos são explicados pelas diferenças em termos de ganhos de produtividade entre os setores e também devido às desiguais elasticidades-renda da demanda destinadas respectivamente a produtos manufaturados e aos serviços, fenômenos que se expressaram especialmente à medida que a renda per capita dessas economias crescia. O termo desindustrialização, nestes casos, não assumia o aspecto depreciativo que o caracterizaria nos países de renda média onde este fenômeno ocorreu ou vem ocorrendo.

Basicamente, há dois aspectos importantes a serem ressaltados na análise comparativa dos processos de desindustrialização:

(a) nos países desenvolvidos, a perda de participação relativa da indústria no conjunto da economia aconteceu quando seus respectivos níveis de renda per capita situavam-se num patamar bem mais elevado do que no Brasil recente e em outros países em que tal fenômeno tem se manifestado;

(b) nos países desenvolvidos, a perda de peso das atividades manufatureiras não impediu que suas respectivas rendas per capita mantivessem uma trajetória de crescimento significativa; ou seja, neles, a desindustrialização se deu quando a economia já havia atingido certo grau de maturidade. Kaldor define a maturidade econômica como um estágio em que existe relativa homogeneidade de produtividade e de renda per capita entre os diferentes setores, tendo sido realizada a transferência de mão de obra dos setores "atrasados" para os setores "modernos" que caracteriza um processo de industrialização e urbanização nos países desenvolvidos.

Os dados recentes do Brasil sugerem que está em curso, pelo menos desde os anos 1990, um processo de desindustrialização (se o mesmo for medido pela perda de participação relativa da Indústria no PIB), que parece estar sendo intensificado nos anos mais recentes, se analisada também por outros indicadores consagrados pela literatura. Senão, vejamos.

Para se ter uma ideia mais abrangente acerca da trajetória da produção industrial, basta mencionar que a participação da indústria de transformação no PIB era igual a 34,6%, em 1986 (dado mais alto da série), chegando a 26,1% em 1990, 16,8% em 1996

e a apenas 13,1% em 2013, segundo informações do Sistema de Contas Nacionais. Entre 1947 e meados dos anos 1980, a participação da indústria de transformação no PIB havia crescido de forma significativa, começando a cair de forma expressiva notadamente a partir dos anos 1990.

Os dados mais recentes da PIMES (Pesquisa Industrial Mensal de Empregos e Salários), divulgados pelo IBGE, revelam informações preocupantes, referentes a março de 2015: (a) trajetória descendente do pessoal ocupado assalariado desde abril de 2013; (b) em março de 2015, o pessoal ocupado assalariado revela nove trimestres seguidos de queda e também uma sequência ininterrupta de 42 resultados negativos comparando cada mês com igual mês do ano anterior; (c) a queda verificada em comparação com março de 2014 (-5,1%) foi a maior registrada, considerando-se mês contra mesmo mês do ano anterior, desde outubro de 2009 (-5,4%), quando os efeitos da crise internacional do subprime sobre a economia brasileira se faziam sentir intensamente. Estes dados foram tomados para uma amostra com todos os setores de atividade da indústria, e revelaram trajetória negativa em todos eles. Os dados de horas pagas seguem a mesma trajetória do emprego assalariado.

Com relação à produção industrial recente, dados da PIM (Pesquisa Industrial Mensal - produção física), também divulgados pelo IBGE, revelam queda da produção industrial nos três primeiros meses de 2015, mantendo a trajetória descendente que vem ocorrendo continuamente desde agosto de 2014, considerando ajustes sazonais.

Além disso, dados divulgados pelo sítio do MDIC revelam informações que permitem avaliar a competitividade externa da indústria brasileira – e também por este critério o cenário mostra uma realidade de desindustrialização. Entre elas, percebe-se que a evolução das exportações brasileiras por fator agregado apresenta os seguintes dados: em 2005, produtos básicos representavam 29,3% do total, semimanufaturados, 13,5% e manufaturados, 55,1%; em 2011, os respectivos percentuais eram os seguintes: 47,8%, 14,0% e 36,2%; e, em 2014, 48,7%, 12,9% e 35,6%. Pior ainda constatar que, entre 2013 e 2014, houve uma redução absoluta no total ex-

portado de produtos manufaturados. Este desempenho das exportações de manufaturados faz com que tenhamos tido recentemente uma queda na participação das exportações brasileiras de manufaturas no total de manufaturas exportadas no mundo: em 2011, 0,80%; em 2012, 0,79%; em 2013: 0,78% (elaboração a partir de dados do MDIC). Também merece menção o fato de que as exportações segundo intensidade tecnológica revelam deterioração pelo menos entre 2010 e 2014, ou seja, tomando-se em conta o período do primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Os recentes déficits comerciais de produtos manufaturados devem-se ao fato de que o Brasil tem perdido espaço em mercados importantes de destino de exportações, além de ter sofrido forte expansão de importações. Dados recentes divulgados pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) mostram redução da participação da exportação brasileira de manufaturados em sete dos dez principais destinos de produtos industrializados brasileiros entre 2003 e 2014. Some-se a isso o que já alertava estudo de Mattos e Carcanholo (2013), segundo o qual a atividade industrial brasileira vem perdendo mercado interno, de maneira acelerada, para importados chineses e de outros países asiáticos, desde pelo menos o início dos anos 1990 e, da mesma forma, as exportações brasileiras de manufaturados também vêm sendo deslocadas por produtos chineses em terceiros mercados desde então. O estudo recentemente divulgado pela AEB sugere que a realidade apontada por Mattos e Carcanholo (2013), cujos dados estavam atualizados apenas até 2009, continua a se deteriorar nos anos mais recentes. Por fim, vale lembrar dados divulgados pelo IEDI (2010), que, em 2010, revelavam que, no caso brasileiro, comparando-se os anos de 1970 e 2007, houve uma redução de cerca de 5,5 pontos percentuais na contribuição da Indústria para o valor adicionado total da economia, enquanto na Coréia do Sul e na China, no mesmo período, a contribuição do setor industrial cresceu 28,6 p.p. e 26,3 p.p., respectivamente. Este estudo do IEDI também revelava que, tomando por base uma amostra de 23 países, os que tiveram maior incremento na contribuição das atividades industriais para

o conjunto do valor adicionado foram os que exibiram maior dinamismo do PIB.

Todos estes indicadores mostram estar o Brasil sofrendo um processo de desindustrialização, o qual tem sido marcado pela precocidade, em oposição ao conceito de maturidade concebido por Kaldor. As privações sociais diversas em que se encontra mergulhada a sociedade brasileira também revelam a situação de precocidade do processo de desindustrialização em curso, ainda segundo o critério de Kaldor. Afinal, percebe-se que desde quando se iniciou a desindustrialização brasileira, a economia como um todo também perdeu dinamismo. Basta contrastar o desempenho da economia brasileira dos últimos 35 anos com o do período do nacional-desenvolvimentismo (entre 1930 e 1980), quando o crescimento médio do PIB per capita foi cerca de 4,5 vezes superior ao valor médio obtido desde 1980.

O contraste entre o desempenho da indústria brasileira e da chinesa tem por explicação as diferentes maneiras pelas quais cada país se inseriu na ordem econômica internacional a partir dos anos 1980. A nova centralidade do dólar promoveu o avanço da globalização financeira e a progressiva desregulamentação dos mercados, tanto financeiros quanto comerciais e de trabalho. A lógica de acumulação de capital liderada pelas finanças promoveu um processo de fusões e aquisições e uma busca incessante por ganhos de produtividade em um mercado marcado pela progressiva internacionalização e acirramento da concorrência. Tiveram melhor desempenho, nesse contexto, os países cujos Estados Nacionais tiveram papel ativo na promoção de políticas que favoreceram a criação de cadeias globais de produção, por um lado, e na geração de ganhos de produtividade sistêmica, geralmente com base em vigorosos investimentos públicos em infraestrutura. Foi o caso dos asiáticos e da China, em particular. E que faltou ao Brasil e a outros países da América Latina.

A China lidera um bloco econômico que tem gerado sinergias entre os países asiáticos, enquanto o Brasil, apesar de avanços promovido pelo Mercosul, não conseguiu fazer com seus parceiros (e

demais países do continente) de mercado comum nada semelhante. O que distinguiu o dinamismo do eixo sino-asiático foi o papel ativo dos respectivos Estados Nacionais na execução de políticas ativas de inserção na globalização comercial, fazendo uma leitura adequada dos novos desafios devotados às estruturas produtivas em um mundo dominado pela finança especulativa (a qual, diga-se de passagem, eles bem se encarregaram de tentar insular de suas economias nacionais, construindo sistemas financeiros domésticos regulados e a serviço da produção). As importações chinesas, por exemplo, estiveram a serviço da estratégia mais geral de reduzir custos para fomentar exportações, as quais, gradativamente, foram alterando seu perfil em favor de produtos de cada vez maior conteúdo tecnológico. Essa maneira de se inserir no comércio global, ao lado de uma política interna de intensos investimentos públicos em infraestrutura, viabilizou ganhos expressivos e contínuos em produtividade nas atividades manufatureira que, por sua vez, como bem previa Kaldor, espalhou-se por diversas outras atividades também manufatureiras e em outros setores de atividade, assim como promoveu uma notável ampliação de suas exportações no mercado mundial.

As políticas macroeconômicas dos asiáticos se pautaram, fundamentalmente, em juros baixos e câmbio desvalorizado, exato oposto, por exemplo, do que foi consagrado – com vivo apoio midiático – pelo governo FHC e que, a rigor, os anos Lula não conseguiram (ou nem tentaram?) romper. Nos países latino-americanos (Brasil é um caso "exemplar"), pelo contrário, as importações – em princípio tidas pelos neoliberais como mecanismos a serem usados para compelir a modernização das empresas nativas e a estimular a concorrência – mais serviram para satisfazer o consumo (muitas vezes em especial o conspícuo) do que aparelhar o parque industrial. Desta maneira, enquanto vivenciamos uma era de baixos ganhos de produtividade das atividades industriais e da infraestrutura, consolidando uma economia de baixos salários, empregos precários e manutenção de um perfil distributivo ainda bastante concentrado (a despeito da melhoria da distribuição pessoal da renda promovida por políticas sociais mais ativas a partir do governo Lula, em contraste

com seu antecessor), os asiáticos ampliaram seu consumo com base nos ganhos de produtividade e na diversificação dos produtos colocados à disposição pela expansão da atividade industrial (e, por consequência direta ou indireta, da sofisticação da oferta de serviços).

Tanto a experiência histórica internacional quanto a brasileira, bem como os dados recentes do Brasil revelam que a retomada do dinamismo da economia brasileira depende de uma recuperação do dinamismo de seu setor industrial. A recuperação da Indústria, por sua vez, depende de um conjunto de medidas que passa por uma mudança na política cambial (que tem sido usada, reiteradamente, há mais de 20 anos, como mecanismo de controle da inflação), promovendo uma organizada desvalorização do Real. Mas isso não bastaria. É preciso também ter uma política externa mais ativa, no sentido de fazer acordos comerciais vantajosos com parceiros selecionados, explorando nossas vantagens e potencialidades em cada caso. Além disso, devemos abandonar pudores em promover – como fazem os países desenvolvidos – políticas de defesa comercial e medidas articuladas de promoção de exportações e de construção de um sistema nacional de inovações. Tudo isso representa uma tarefa árdua, que passa pela necessidade de se estabelecer condições políticas para a criação de um arco de alianças de classe em torno de um projeto nacional de desenvolvimento que tenha a indústria no centro da discussão, e - definitivamente – para que os interesses do mercado financeiro possam ser enfrentados sem uma ruptura institucional e democrática. Resta saber se, com a atual composição do Congresso Nacional (de resto, deteriorada, em boa medida, pela própria trajetória do processo de desindustrialização dos últimos anos) é possível estabelecer tais alianças políticas.

A QUESTÃO DA AUSTERIDADE NA POLÍTICA ECONÔMICA

Maria de Lourdes Rollemberg Mollo

A Austeridade é um termo geralmente entendido como virtude. Nas definições dos dicionários aparece como inteireza de caráter, qualidade de austero (que por sua vez significa severo, rígido, com controle sobre seus apetites ou paixões, sóbrio, econômico). Dito desta forma, seu antônimo só pode ser visto como desleixo ou irresponsabilidade, qualificativo que os economistas que pregam o mercado livre atribuem aos governos quando gastam. Não é essa, todavia, a única opinião em economia, e este artigo procurará explicar os argumentos básicos de cada visão, para melhor instruir as discussões a respeito.

Os economistas neoliberais, chamados ortodoxos, dominam o pensamento econômico na academia dos países avançados e fornecem os argumentos (os chavões, a ideologia) divulgados pela mídia tradicional no mundo. Para eles, a liberdade de mercado é o melhor meio de regular as economias, sendo o papel do Estado desnecessário ou mesmo nocivo, devendo ser evitado ou reduzido. A ideia, do ponto de vista monetário, é a de que o Estado tem um viés inflacionário, porque para gastar mais do que arrecada precisa emitir moeda e, assim fazendo, gera inflação. A inflação, nesta visão (e somente nesta), é vista como a única consequência deste tipo de comportamento, porque esses economistas acham que a moeda ou o crédito injetado na economia não estimula de forma duradoura o

crescimento da produção, da renda e do emprego. Ou seja, a moeda é neutra. Ao entrar na economia, a maior quantidade de moeda aumenta a demanda, e como supõem que a produção ou a oferta não aumenta de forma duradoura, a única consequência esperada é o aumento dos preços, isto é, inflação.

No que se refere à política fiscal, essa visão neoliberal acha que é preciso reduzir os gastos do Governo já que se eles levam à emissão monetária, os efeitos inflacionários são os acima mencionados. Se ele se endivida, a taxa de juros tende a subir e isso desestimula investimentos privados. Assim, os investimentos públicos aumentam, mas os privados diminuem, sendo nulo o efeito líquido quantitativo sobre a economia (*crowding out*). Do ponto de vista qualitativo, a ortodoxia acha que os governos são ineficientes e é preferível que os investimentos sejam privados. Finalmente, admitem um papel do Governo para resolver externalidades negativas, como, por exemplo, a poluição de alguns empreendimentos que acabam prejudicando o ambiente dos vários agentes. Mas, mesmo neste caso, há os que desconfiam da ação dos governos e alegam que ela tende a gerar comportamentos privados ineficientes e predatórios que visam ganhar com as regulamentações impostas (*rent-seeking behavior*).

São esses os argumentos usados para pedir austeridade da política econômica. Trata-se, então, de pedir a redução dos gastos dos governos, que tais economistas acham que são ineficientes, ou inflacionários.

Não há "pensamento único"

Essa não é, porém, a posição dos economistas críticos do neoliberalismo ou heterodoxos. Para eles, uma injeção monetária ou de crédito pode estimular a produção e o emprego e, assim, aumentar o crescimento econômico dos países. O aumento da quantidade de moeda ou de crédito implica taxas de juros mais baixas que estimulam o investimento e, com ele, a produção, o emprego e a renda da economia.

Essas ideias dos economistas críticos decorrem de teorias econômicas diferentes da teoria ortodoxa. As teorias heterodoxas (pós-keynesianas, kaleckianas, marxistas, e assim por diante) concordam que

há um papel econômico importante do Estado. Portanto, pedir austeridade, no sentido de que o Estado não gaste, como fazem os economistas ortodoxos, significa impedir tal papel, ampliando o desemprego, e travar a economia, impedindo que a renda e a produção cresçam.

Para os economistas pós-keynesianos, as decisões econômicas em geral, mas, sobretudo, as decisões de investimento, são permeadas por incerteza. Seja em função do futuro que é desconhecido, ou em vista do caráter descentralizado das decisões, a verdade é que não é possível prever, nem probabilizar o que ocorrerá, mas apenas fazer conjecturas a respeito do que se espera ganhar ao investir. Essa expectativa de ganho é comparada com a taxa de juros, que é uma medida do custo deste investimento. Se o ganho esperado for superior, isso estimulará a decisão de investir. Em caso contrário, essa decisão não será tomada. Como não é possível calcular efetivamente a rentabilidade estimada do investimento, já que o tipo de incerteza que a afeta não é probabilizável, e já que também não é possível antecipar a taxa de juros, porque também depende de fatores afetados pela incerteza, as decisões de investir dependem de fatores subjetivos, do otimismo ou pessimismo dos agentes econômicos e do maior ou menor grau de confiança que têm nas suas conjecturas. Isso conduz os investimentos a serem voláteis e a renda, a produção e o emprego a serem instáveis.

É essa instabilidade inerente à economia que justifica a intervenção do Estado, via política monetária e política fiscal. Com a política monetária é possível baixar a taxa de juros e, assim, garantir para maior número de potenciais investidores que a rentabilidade esperada do investimento supere seu custo, levando-os à decisão de investir. Crescem então a produção, a renda e o emprego, e essa é a razão pela qual esses economistas criticam as taxas altas de juros. Elas inibem o investimento, travam a economia, aumentam o desemprego e, desestimulando o crescimento da oferta, acabam por impedir até o arrefecimento da inflação a médio prazo.

Nesta concepção, contudo, a existência da mencionada incerteza pode ser tal que, mesmo baixando a taxa de juros, a expectativa de ganhos esteja ainda menor, inviabilizando a decisão de investir.

Nesse caso, os governos precisam investir eles próprios, não para substituir a iniciativa privada, mas para aumentar o emprego e a renda. O investimento público tende a aumentar o otimismo dos investidores, alterando suas expectativas de ganho e levando-os a investir mais nos ciclos de produção seguintes.

Nessas circunstâncias, uma política de austeridade, entendida como de redução dos gastos dos governos, é péssima, não apenas porque reduz a demanda das mercadorias e serviços dos que já investiram, levando à queda das vendas, desemprego e nova queda da produção, mas, principalmente, porque inibe novas decisões de investimento, impedindo a saída das crises.

Mesmo para os economistas marxistas, que não veem no Estado a solução dos problemas que são inerentes à lógica do capitalismo, há um papel do Estado sempre que ele possa melhorar a posição do trabalhador na relação capital-trabalho. Quanto mais livre é o mercado, maior é o papel da concorrência e esta, para os marxistas, se realiza por meio de introdução cada vez mais acentuada de inovações tecnológicas que aumentam a produtividade dos trabalhadores. Essa corrida tecnológica, por um lado, é cara, e tendem a vencer a concorrência os que primeiro e mais recursos têm para investir em pesquisa e introdução de técnicas mais modernas. Assim, é a própria concorrência que leva aos oligopólios e monopólios ou à concentração e centralização dos capitais porque, uma vez bem-sucedidos nesse processo, os capitalistas podem investir ainda mais e, com isso, eliminar concorrentes. Por outro lado, como o progresso tecnológico, no capitalismo, se faz para aumentar a produtividade dos trabalhadores, não para lhes poupar esforço, trata-se de um progresso tecnológico geralmente mais intensivo em capital e poupador de trabalho, gerando desemprego.

Assim, deixar a economia ao mercado significa ampliar a concentração de capital e o desemprego e reduzir salários, piorando as condições dos trabalhadores. Os marxistas obviamente reconhecem a importância do dinheiro e do mercado no capitalismo, porque sabem que todos são compradores e, para tanto, precisam vender, mas eles criticam tal forma de organização social. No capitalismo,

a inserção social e a vida das pessoas dependem de uma coisa, o dinheiro – ao invés disso se fazer de forma consciente, com prioridades planejadas. Finalmente, para os marxistas, a mudança para um sistema social melhor passa pela construção de condições materiais de mudança no próprio sistema atual. Isso não se faz em condições adversas para os trabalhadores, que precisam ser os responsáveis por essa construção e precisam então se preparar e se organizar. Pedir austeridade nessas circunstâncias, ou pedir redução de gastos dos governos, significa reduzir recursos de políticas sociais e impedir a realização de investimentos públicos para fins sociais, ou seja, punir os trabalhadores, principalmente os que mais dependem dessas políticas e serviços que são os mais pobres.

O que fazer?

Do exposto até aqui, é possível verificar, primeiro, que não é por casuísmo ou por razão tola que se discute e se resiste à austeridade, mas por uma concepção teórica diferente da hoje dominante. Segundo, ao contrário do que se veicula, recusar a austeridade da política econômica não é irresponsabilidade, mas, ao contrário, é lutar para que situações de crise como a que vivemos desde 2008 (cuja responsabilidade é do próprio neoliberalismo), não ocorram. Terceiro, para evitar o custo social que pagamos ainda hoje em função dela. É evitar, por exemplo, situações como a da Grécia que tem hoje uma pessoa desempregada de cada quatro pessoas participantes do mercado de trabalho, e seis jovens em cada dez.

Isso também não significa que os economistas heterodoxos não se preocupem com as finanças do Estado. Ao contrário, por conceberem a importância e o papel que ele tem, e que têm os gastos públicos, os heterodoxos reconhecem a necessidade de zelar pela situação financeira do Estado. Mas, por um lado, se os gastos forem destinados ao aumento da demanda agregada, estimulando o investimento, a consequência é um maior crescimento do produto o que, por si só, já ajuda as finanças públicas, pois a arrecadação cresce sem aumentar o esforço da sociedade, e porque os indicadores financeiros, geralmente calculados como proporção do PIB, também me-

lhorarão. Por outro lado, a melhoria da situação fiscal pode ser feita por meio de aumento de tributação, para evitar os cortes de gastos que estimularão o crescimento da produção e do emprego.

Quando se fala no Brasil de aumento da tributação muita gente reage de imediato dizendo que ela já é pesada demais. Entretanto, a tributação pesada, no Brasil, é a indireta, que é repassada para os preços das mercadorias, encarecendo-as. Ela não apenas é pesada, mas é altamente regressiva, sobretudo quando incide sobre mercadorias de primeira necessidade, porque proporcionalmente a suas rendas, os mais pobres pagam mais para comprá-las. Essa tributação é excessiva e ruim, e deveria cair. Observe-se, porém, que a nossa tributação direta, sobre a renda, é muito baixa relativamente aos demais países. Nossa maior alíquota, hoje, é de 27,5%, enquanto as alíquotas de imposto de renda de vários países alcançam 50% e até 60%.

Além disso, o sistema tributário brasileiro é injusto, porque tributamos com a mesma alíquota ou com alíquotas muito próximas pessoas que ganham rendas muito diferentes. Nossa concentração de renda, sabemos, é grande. Conforme estudo recente, usando pela primeira vez dados tributários, quase a metade de toda a renda no país está concentrada nos 5% mais ricos, um quarto, no 1% mais rico e o 0,1% mais rico recebeu quase 11% da renda total. Isso, por si só mostra como temos que ter alíquotas muito diferentes entre esses estratos de renda (Medeiros, M. et al, 2014, p. 27). Mas é preciso destacar ainda que quando falamos desses 5% da população mais rica não estamos nos referindo sempre a milionários, já que o mesmo artigo mostra que a renda mínima nesse estrato foi de R$ 57.600,00 anuais em 2012, ou R$ 4.800,00 mensais.

Isso mostra que é dentro dessa faixa que é preciso tributar, porém que é preciso criar alíquotas superiores para tributar as rendas muito mais altas que também estão contidas nesses 5% mais ricos. Essa é uma boa sugestão de ajuste, que não compromete o papel econômico das políticas públicas e evita a austeridade.

Em defesa do emprego e da renda

Rosa Maria Marques

Apesar do discurso proferido especialmente durante a campanha do segundo turno, a prioridade do governo Dilma tem sido promover um significativo ajuste fiscal de modo a garantir um superávit primário de acordo com o planejado por seu Ministro da Fazenda. Como já foi alertado por vários economistas, esse ajuste piora o desempenho da economia brasileira, provocando uma recessão. Isto porque, se já era difícil para a economia crescer em um quadro desfavorável internacionalmente, o ajuste fiscal e o impacto da crise hídrica e da energia deprimem ainda mais a economia, ameaçando o emprego e a renda dos trabalhadores.

Desde o início de 2014, dizíamos que a estratégia de expansão do mercado interno – via políticas de transferência de renda, concessão de crédito para os setores de mais baixa renda, valorização do salário-mínimo, entre outras políticas – estava apresentando um esgotamento relativo. Ao mesmo tempo em que isso ocorria, a manutenção da valorização do real não só não favorecia o setor exportador como destruía parte importante da indústria brasileira. Nessas circunstâncias, a única maneira de manter ou ampliar o nível atividade seria via o investimento. E bem que o governo Dilma, em seu primeiro mandato, tentou, a seu modo, incentivar as exportações e o investimento privado, mediante uma fantástica desoneração da carga tributária. Somente em relação à Previdência, foram 56 setores

da economia que deixaram de contribuir sobre a massa salarial, passando a pagar um imposto sobre o faturamento, de valor menor. Apesar disso, não houve mudança no nível do investimento privado e as exportações não se ampliaram. Ao contrário, o fim do ciclo expansivo das commodities, somado ao câmbio valorizado, levou a realização de déficit na balança comercial – o primeiro desde o ano de 2000.

Em uma situação internacional adversa, com queda acentuada dos preços das commodities agrícolas e da demanda externa de bens industrializados (em particular de automóveis), e considerando o baixo nível de investimento privado no país e o esgotamento relativo da ampliação do mercado interno via políticas de transferência de renda e de crédito para os setores de mais baixa renda, a única alternativa possível para manter o nível de atividade reside no gasto governamental. Esse gasto seria tanto maior quanto mais a compensação em relação aos outros componentes da demanda fosse necessária. Não foi, no entanto, essa a opção assumida pelo governo Dilma no início de seu segundo mandato.

O governo claramente tem demonstrado que é totalmente refém do chamado mercado ou capital financeiro. Nos anos anteriores, quando havia "folga" para a realização de políticas de redistribuição de renda e quando ocorria o ciclo expansivo das commodities, a submissão aos ditames do mercado parecia abrandada, mas expressava-se pela subida da taxa de juros, embora justificada pela "necessidade" de fazer frente ao ímpeto inflacionário. Nesses mesmos anos, o superávit primário passou a ser reduzido, mas a proporção da dívida em relação ao PIB aumentou, principalmente em função do efeito dos aumentos da taxa de juros.

No atual momento, quando se esgotaram as possibilidades de ampliação do consumo de baixa renda e quando o cenário internacional deprime a balança comercial brasileira, aquilo que poderia ser entendido por alguns como uma mera concessão ao capital financeiro assume o status de definidor da política econômica. A prioridade é garantir a "estabilidade" para que os credores continuem a ganhar tal ou mais do que antes.

Em diversas oportunidades, membros da equipe econômica do governo afirmaram que as medidas tomadas visam recuperar a confiança dos investidores, pois sem ela o investimento não iria aumentar e, portanto, a economia não iria crescer. É claro que "confiança" nas regras do jogo é importante, mas não suficiente. Em primeiro lugar, é preciso lembrar que o Brasil não é uma economia fechada, sendo suscetível ao que acontece no resto do mundo. E isso se manifesta não só em nossas exportações, como no fluxo de capitais que adentram (e saem) do país na forma de investimento direto estrangeiro (IDE), investimento em carteira e derivativos. Mas nem todo o IDE é, de fato, investimento, pois parte é constituída de empréstimos intercompanhia e destinada à compra de empresas e de ações (de 10% ou mais do total das ações de uma empresa). E esses capitais, bem como os aplicados em carteira e derivativos, são voláteis, de forma que uma alteração nas condições de rentabilidade no plano internacional altera a direção do fluxo, provocando sua saída, em menor ou maior proporção. Daí o aumento da fragilidade da economia brasileira frente ao movimento do capital fictício internacional. Em segundo lugar, mas ainda mais importante, é que uma parte dos lucros das empresas não é reinvestida e sim direcionada ao mercado, na compra de títulos, ações e derivativos. Isso é uma característica do capitalismo contemporâneo financeirizado e é uma realidade presente em todos os países. Frente a esse traço do capitalismo contemporâneo, de quem, na verdade, está o governo tentando recuperar a confiança?

Para esses capitais, pouco importa se isso pode levar a uma recessão. E o que pode ser pior, do ponto de vista do emprego e da renda, do que subir a taxa de juros e, ao mesmo tempo, realizar um ajuste fiscal que envolve, inclusive, piora na condição de acesso a benefícios sociais?

Para os movimentos sociais, sindicatos e associações, que foram chamados a apoiar Dilma no segundo turno, a única alternativa que se lhes apresenta é mobilizar-se na defesa do emprego, salários e das políticas sociais. Tal como em outros países, que estão vivendo as consequências de políticas de austeridade impostas pelo capital

financeiro ou que sofrem o impacto da crise de uma forma mais aberta, não há outro caminho a ser feito. A reação às políticas do segundo mandato do governo Dilma já se faz sentir, mas é preciso se unificar as lutas para fazer frente às consequências maiores do quadro que se vislumbra para este e o próximo ano.

A falácia da "freada de arrumação"

Leda Maria Paulani

No ambiente conturbado em que transcorreu o segundo turno das eleições presidenciais de 2014, escrevi um pequeno artigo para o site *Carta Maior* intitulado "Terrorismo Econômico". Argumentei ali que o clima que o país vivia assemelhava-se muito ao clima existente 12 anos antes, em 2002, quando se colocava claramente a possibilidade de Lula chegar à presidência da República, na disputa com José Serra, do PSDB. Lembrei que como isso não era então do agrado das forças financeiras que haviam protagonizado os dois mandatos de FHC, instalara-se um clima de terror, que operava em todas as frentes, da mídia aos agentes do mercado, das análises "científicas" dos doutores das universidades às peripécias internas do próprio Banco Central. Assim, mesmo com a *Carta aos Brasileiros* em que Lula prometia continuar a política econômica em curso e os juros elevados que irrigavam os ativos dos credores, a ideia de que a economia iria se desfazer como gelatina e "sair do controle" na hipótese de Lula vencer, foi se disseminando com força. Observei, na sequência, que, se não havia naquela época razão para tamanho alarde, muito menos havia no final de 2014, com a economia brasileira apresentando parâmetros macroeconômicos muito melhores que em 2002. Depois de percorrer alguns desses parâmetros, inclusive com comparações internacionais, mostrei que o terrorismo se explicava pelo absoluto horror que os mercados fi-

nanceiros tinham da candidata Dilma Rousseff, horror justificado pelo progressivo afastamento da ortodoxia econômica levado a efeito pelo governo da presidenta e pela coragem que ela então tivera de afrontar os interesses financeiros, retirando Meirelles da presidência do Bacen, baixando a taxa de juros e utilizando os bancos públicos para forçar a redução dos vergonhosos *spreads* bancários praticados no país. Concluí por fim com a esperança de que, diferentemente do que ocorrera em 2002, quando o terrorismo fora funcional mesmo após as eleições, levando o governo recém-eleito, supostamente de esquerda, a beijar a cruz do neoliberalismo, desta vez, a política econômica se libertasse de vez dos ditames da ortodoxia e retomasse o enfrentamento dos interesses financeiros, tão lesivos aos interesses da maioria da população.

A capitulação ao terrorismo econômico

Mesmo antes de o calendário mostrar o início do segundo mandato da presidenta, já estava clara a frustração dessa esperança. Embaralhado com a comoção causada pelas revelações de esquemas de corrupção na Petrobras, o terrorismo foi e está sendo mais funcional do que nunca. Os interesses financeiros, além de "produzirem", nas estripulias cotidianas dos mercados, os resultados ruins que alardeiam, fizeram o ministro da Fazenda, e vêm sendo muito bem-sucedidos, com o auxílio de sempre da mídia, em demonstrar que a política de austeridade proposta é a única saída para o país. Vendida como remédio amargo que a sociedade tem de engolir para voltar a crescer, sua defesa vem acompanhada do discurso de sempre, com sabor de sermão dominical, de que esquecemos a lição de casa, demos o passo maior que a perna (muito gasto em programas sociais, em incentivos econômicos...), perdemos, enfim, a credibilidade. Assim, uma "freada de arrumação" tornar-se-ia indispensável para "pôr ordem na casa" e retomar o crescimento.

Sem entrar neste texto na discussão sobre as razões dessa rendição total do segundo período da presidenta a esse discurso, investiguemos os dados. A principal razão da gritaria dos mercados é o resultado das contas públicas. Pela primeira vez, desde 2002, o

resultado primário, em 2014, foi negativo em R$ 32,5 bilhões, ou 0,59% do PIB. Em 2013, por exemplo, fora positivo em R$ 91,3 bilhões, ou 1,8% do PIB. Qual a importância desse dado, ou seja, por que os mercados mostram-se tão interessados nele? O interesse está em que a existência do assim chamado superávit primário é um indicador da economia de recursos feita pelo governo e destinada ao pagamento do serviço dessa dívida. Daí serem as contas públicas mensuradas pelo conceito *primário*, ou seja, sem incluir no cômputo das despesas os gastos relativos aos juros que têm de ser pagos aos credores do Estado, que são os agentes que carregam em seus portfólios de ativos os títulos governamentais. Se o superávit primário não existe, pior, se o resultado primário é negativo, isso significa que é preciso um aumento do endividamento público para que o governo obtenha os recursos necessários para o enfrentamento dessas despesas.

Do ponto de vista da dívida pública propriamente dita, o indicador que os mercados utilizam para fazer suas avaliações é a relação dívida/PIB. Nos últimos 8 anos, medida em termos brutos,[1] essa relação no Brasil ficou na média dos 57%, tendo fechado 2014 em 63,4%. Isso é muito ou é pouco? Quando olhamos os dados dos países mais desenvolvidos, percebemos o quanto de histeria interessada há na afirmação de um descalabro das contas públicas e da necessidade de uma "freada de arrumação". Essa mesma relação é em média de cerca de 90% nos países da zona do euro, Reino Unido e Canadá, de 100% nos EUA e de 230% (isso mesmo, 230%!) no Japão. Isto posto, qual é a tragédia se essa relação tiver de crescer por força do resultado primário negativo de 2014?

Uma outra questão é perguntar pela efetividade da política de gastos em seu objetivo de manter o crescimento, o emprego e a renda, questão complicada, como sabemos, pelos resultados ruins em termos de produto que foram obtidos (crescimento de apenas 0,1% em 2014), mas esse é outro problema. O que nos interessa aqui, por ora, é defender o princípio da intervenção do Estado para a manu-

1. Vide explicação dois parágrafos abaixo.

tenção do emprego e da renda, mesmo que isso implique a necessidade de uma elevação na relação dívida/PIB. Não é demais também relembrar que esses dados de dívida referem-se ao conceito *bruto*, ou seja, sem que se deduza daí os quase 400 bilhões de dólares de reservas internacionais que o país hoje possui, os títulos públicos na carteira do BC e os créditos referentes às operações de empréstimo do Tesouro ao BNDES. Isso considerado, ou seja, tomando-se a dívida em seu conceito *líquido*, a relação dívida/PIB média cai para a esfera dos 34% (36,7% do PIB ao final de 2014), o que torna ainda mais disparatado o barulho em torno do pequeno resultado primário negativo de 2014.

Outros dados poderiam ser analisados, como aqueles referentes à questão inflacionária ou ao déficit nominal em relação ao PIB, levando à mesma conclusão, ou seja, de um *overshooting* deliberado de apreciação negativa da situação econômica do país (em suma, terrorismo econômico) com o objetivo exclusivo de apresentar as políticas de austeridade como a única saída possível. Analisando a situação de forma objetiva e sem a presença de interesses econômicos disfarçados de avaliação científica, o país enfrenta hoje, de fato, do ponto de vista macroeconômico, dois problemas graves, cuja natureza, porém, difere bastante, seja em termos de dinâmica, seja em termos de *timing*, do descalabro econômico que povoa as análises ortodoxas reproduzidas incansavelmente pela mídia. Vejamos quais são eles e se a "freada de arrumação" poderá resolvê-los.

Quais são os verdadeiros problemas?

O primeiro problema realmente sério é o resultado das contas externas. O déficit de transações correntes do Balanço de Pagamentos ultrapassou os 90 bilhões de dólares em 2014. É verdade que esse resultado é historicamente negativo por força dos volumosos pagamentos de juros, lucros e dividendos que caracterizam a economia brasileira. Assim, mesmo nos períodos em que a balança comercial alcança resultados muito positivos, o resultado total das contas correntes é quase sempre negativo, ou, na melhor das hipóteses, apenas ligeiramente positivo. Contudo, a magnitude que esses

resultados negativos vêm alcançando de 2010 para cá, indo para a esfera dos quase 100 bilhões de dólares anuais, é realmente preocupante. Isso significa, sob pena de vermos nossas reservas minguarem em pouco tempo, que necessitaremos crucialmente de resultados de magnitude semelhante na Conta Financeira do Balanço de Pagamentos[2], resultados que dependem da disposição dos agentes externos de investirem no país, ou, em outras palavras, do instável humor dos mercados.

Na explicação desse resultado tão ruim duas causas se combinam: o nível extremamente valorizado de nossa taxa de câmbio e a reversão da situação internacional. Com relação ao primeiro ponto, é preciso lembrar que, com exceção de poucos e muito curtos períodos, o valor de nossa moeda, justamente em virtude da vitória do discurso e das políticas econômicas de cunho neoliberal, tem ficado muito acima do razoável desde pelo menos 1994, ou seja, há mais de vinte anos. Isso teve e tem consequências drásticas para os resultados da balança de transações correntes. Se depois de 1999 — momento da maior crise cambial do país — esses resultados não tinham se apresentado com tamanha gravidade, isso ocorreu simplesmente pela existência de uma conjuntura internacional benfazeja, que não só puxava nossas vendas externas do ponto de vista quantitativo, como inflacionava em dólares os preços das *commodities* que o país majoritariamente exporta (o minério de ferro é o exemplo paradigmático), compensando assim a valorização do Real com os preços mais elevados em dólar dos produtos vendidos ao exterior. É essa conjuntura externa muito favorável que começa a se alterar depois da grande crise internacional do final de 2008, e que reverte de vez a partir de 2013.

Com essa inversão da conjuntura, à qual se associa agora a elevação das taxas de juros americanas, diminui a probabilidade de que apareçam os resultados necessários na Conta Financeira, apontando para um cenário de déficits globais no balanço de pagamentos nos próximos anos. É esse um dos fortes argumentos do discurso da aus-

2. O nome completo dessa parte do Balanço de Pagamentos que registra as operações envolvendo estoques de riqueza entre residentes e não residentes é Conta Capital e Financeira

teridade no sentido da necessidade de "recuperar a credibilidade", pois que, sem ela, esses movimentos de capital, que são autônomos e dependem dos humores do mercado, não se dariam na direção do país. Sem entrar no mérito da afirmação — que é discutível, visto supor que, nesses movimentos, o elemento determinante é sempre o interno — o que importa destacar é a necessidade imperiosa de que o país não mais dependa desses humores, ou seja, que se recupere o nível normal, em torno do equilíbrio, dos resultados das contas correntes. Para tanto, o fator crucial é que se ponha fim à sobrevalorização cambial. Como o Brasil adota o regime de câmbio flutuante, em que o preço da divisa é ditado pelo mercado, torna-se necessário reforçar os mecanismos de controle dos fluxos de capital já existentes e criar novos, para que os humores do mercado não desestabilizem permanentemente esse preço e para que seja possível mantê-lo no nível correto do ponto de vista da necessária performance dos fluxos de renda e das exportações e importações de bens e serviços. Em paralelo, é vital alterar o curso da política monetária, pondo fim há mais de duas décadas de juros reais injustificadamente elevados, uma vez que, no regime cambial vigente, juros elevados constituem um dos principais combustíveis da apreciação cambial.

A política de austeridade ora defendida não produzirá nenhum desses resultados, bem ao contrário. Em primeiro lugar a adoção de mecanismos de controle dos movimentos de capital é vista como algo que denigre a credibilidade do país, pois que ofende a sacrossanta liberdade dos fluxos financeiros. Além disso, se a recuperação da credibilidade, que viria na esteira da adoção das políticas de austeridade, implicar o recebimento de um volume ainda maior de recursos pela conta financeira, isso virá acompanhado inevitavelmente de uma reapreciação do valor de nossa moeda, prejudicando ainda mais a situação já quase insustentável dos déficits em transações correntes. Por fim, juros elevados são, por natureza, ingredientes constitutivos das políticas de austeridade.

Mas a situação recorrentemente apreciada do valor de nossa moeda teve e tem consequências drásticas também para o nosso outro problema, o da retomada do crescimento e da recuperação do

nível de investimento. A relação Formação Bruta de Capital Fixo/PIB, ou seja, a proporção do produto que resulta de Investimentos, anda pela casa dos 18%, extremamente baixa para desencadear um processo de crescimento sustentado a médio e longo prazos (para se ter uma ideia, a mesma taxa na China anda pela casa dos 30%). É bem verdade, mais uma vez, que essa participação tem estado nesse nível baixo já há muito tempo, tendo sido raros, desde o início dos anos 1990, os momentos em que ultrapassou os 20%. A dificuldade agora, porém, está em que as variáveis alternativas que, ao longo dos últimos anos, foram substituindo os investimentos como fonte de demanda agregada e de crescimento econômico estão hoje todas comprometidas. Desde o segundo mandato de Lula, o crescimento veio se baseando numa espécie de roda que gira ao contrário, ou seja, primordialmente no consumo, estando esse, por sua vez, assentado na expansão do crédito. Ora, a expansão do crédito ao consumidor tem um limite natural na massa salarial e complica-se de vez quando as expectativas são de estagnação de salários e de nível de emprego. Com o crédito crescendo a taxas mais reduzidas, ou mesmo se reduzindo, o consumo, assentado nas mesmas variáveis também deixa de se expandir. A outra variável da demanda agregada que pôde funcionar como substituta do investimento foi a demanda externa líquida, em função da situação internacional anormalmente favorável ao país e que já se reverteu. Além disso, a apreciação continuada da nossa moeda foi inviabilizando, ao longo dos últimos 20 anos, inúmeros setores da indústria, o que acabou por reduzir estruturalmente as possibilidades de a demanda externa voltar a desempenhar esse papel.

Qual será o impacto das políticas de austeridade sobre o problema do crescimento e da necessária elevação do nível de investimentos da economia? Comecemos com estes últimos. Não é preciso muita argúcia para concluir que uma política que se baseia em elevação de juros e corte de gastos do governo, com consequente redução dos investimentos públicos, não pode funcionar como dinamizadora do nível de investimentos. Além disso, o próprio *overshooting* de apreciação pessimista, que faz parte da escandalosa campanha

pela austeridade fiscal (terrorismo econômico, em suma), produz consequências funestas para as expectativas, que é a segunda principal variável, ao lado da taxa de juros, a determinar a disposição de investir. Se o investimento, que é a variável mais autônoma e mais dinâmica da demanda agregada, permanece reduzido, com tendência a ficar ainda mais deprimido, as possibilidades de as políticas de austeridade jogarem a favor da retomada do crescimento ficam comprometidas *de per si*.

Mas vejamos, de qualquer forma, que impacto elas poderiam ter sobre as outras variáveis. Do ponto de vista do consumo, uma política que corta gastos em programas sociais, que têm geralmente enorme efeito multiplicador, só fará reforçar a tendência de estagnação dessa variável, já complicada por força do elevado nível de endividamento das famílias. Além disso, as expectativas ruins para o próprio crescimento econômico, com as consequentes expectativas negativas para os níveis de emprego e salários reais, também ajudam a deprimir o consumo. No que tange à demanda externa, a política de juros elevados refreia a única tendência hoje favorável ao crescimento, que é a desvalorização da moeda brasileira, ora em curso. Esse movimento é o único que pode de alguma forma vir a compensar a reversão da situação internacional, fazendo com que a demanda externa volte a ganhar alguma proeminência como variável dinamizadora do crescimento. Portanto, desse ponto de vista, o sucesso das políticas de austeridade implicará a continuidade do desastre nas contas externas que vimos de acompanhar. Finalmente, os gastos do governo, que em si e por si deveriam poder funcionar como a variável de ajuste a compensar a tibieza do investimento e consumo privados, constituem justamente o objeto número um das tesouras afiadas, e cegas, do atual Ministério da Fazenda.

Como se percebe, não há a menor possibilidade de as políticas de austeridade virem a ter algum impacto positivo do ponto de vista do investimento e do crescimento. Como os próprios defensores dessas políticas sabem que é difícil demonstrar o contrário, a ideia de uma “freada de arrumação” torna-se necessária, pois ela faz crer que o remédio amargo de agora será sucedido rapidamente pelas

benesses do pleno restabelecimento. O discurso é falacioso porque, com políticas desse tipo, a economia, já estagnada, entra num círculo vicioso de descenso cuja reversão pode levar muito tempo (ajuste fiscal e juros elevados; queda do ritmo de crescimento da economia; queda de arrecadação e elevação das despesas financeiras; piora nos resultados primário e nominal; necessidade de mais ajuste). O cenário é ainda mais desolador por força da complicada situação externa — volume de comércio em baixa, preços das *commodities* em baixa, elevação dos juros americanos, o que tende a tornar o movimento de descenso ainda mais forte e demorado. A estratégia de 2003, que agora se tenta repetir — remédio amargo no início, crescimento para depois, contou com uma conjuntura política muito menos complicada e com um cenário econômico internacional em ritmo veloz de crescimento.

A par da força dos mercados, sempre avassaladora quando encontra vassalagem, a tentativa de reproduzir o estratagema lulista sinaliza a fraqueza de um governo que, tão promissor em suas primícias, parece ter perdido o rumo da mudança. Quando até o FMI faz autocrítica das políticas ditas de austeridade, que mais dizer de tamanho recuo?

2015: O NOVO 2003?

Carlos Pinkusfeld Bastos e
Fernando Maccari Lara

A "hipótese" da contração fiscal expansionista já teve dias melhores. Longe vai a década de 1990, quando o ajuste fiscal dos EUA parecia, aos descuidados, reforçar o mito neoliberal (ver Serrano e Braga 2006). Hoje as desastrosas consequências do ajuste implementado pela União Europeia para países como Grécia, Espanha, Portugal parecem demonstrar o impacto contracionista de políticas fiscais ... contracionistas.

Mesmo admitindo que no curto prazo tais políticas "possam" ser contracionistas, os economistas ortodoxos aferram-se à receita como a única alternativa para obter melhores resultados no médio e longo prazos. Afinal, não fossem as distorções resultantes da ação política, haveria uma tendência automática ao pleno emprego, com os juros e os salários tendendo às suas taxas "naturais".

Já os economistas heterodoxos, que utilizam o princípio da demanda efetiva para a determinação do produto no curto e no longo prazos, têm a oportunidade de encontrar na execução de políticas contracionistas a confirmação de suas teorias: elas reduzem o crescimento e podem levar à recessão. Curiosamente, este ponto de vista é pouco explorado no debate brasileiro. As políticas ortodoxas de ajuste encontram apoio mesmo em setores do governo supostamente mais heterodoxos/desenvolvimentistas, assim como entre comentadores "críticos" (ver Zero, 2015) simpáticos ao governo.

Aparentemente, o que sustenta a necessidade do ajuste para eles é o suposto sucesso dessa estratégia quando adotada em 2003 pelo presidente Lula.

Para verificar se não estão incorrendo em ilusão de ótica, é preciso, então:

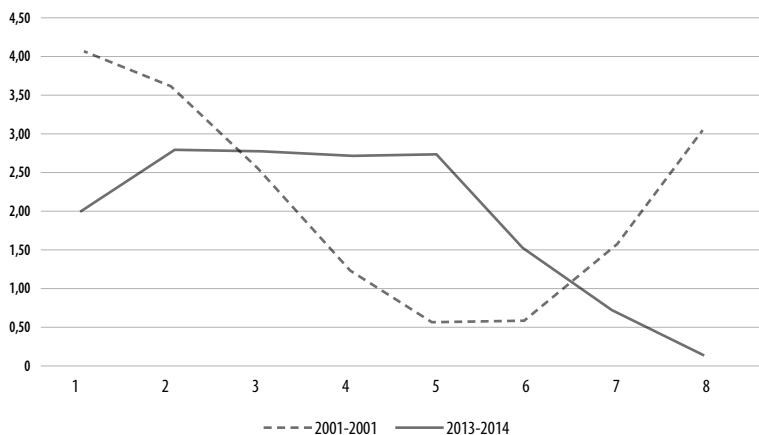
(a) relembrar as condições vigentes em 2003 e analisar se a situação é semelhante em 2015;

(b) verificar se a recuperação a partir de 2004 teve algo a ver com o ajuste fiscal;

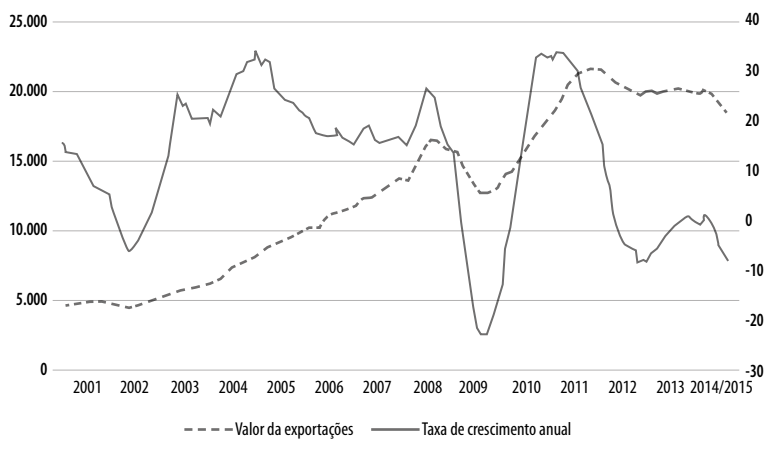
(c) investigar se as condições para uma recuperação estão colocadas no horizonte próximo.

Sobre o primeiro ponto, interessa saber se as condições prévias ao ajuste de 2015 são semelhantes às condições de 2003. Essa semelhança não existe, quando se considera o crescimento do produto pois, no ano de 2002, a economia brasileira cresceu 2,66%, ao passo que em 2014 o crescimento foi virtualmente nulo. O gráfico abaixo mostra uma diferença importante também com respeito ao *timing* do ciclo econômico em cada caso.

O ajuste de 2003 foi realizado após dois trimestres de clara recuperação do crescimento, na segunda metade de 2002. O ajuste

Gráfico 1 - Taxa anual de crescimento do PIB (periodicidade trimestral) - em %

de 2015 ocorre em sequência a um processo de rápida desaceleração do crescimento. Assim, enquanto a política contracionista de 2003 arrefeceu um processo de recuperação em curso, uma política semelhante adotada hoje tende a intensificar a desaceleração, resultando muito provavelmente em queda do PIB nos próximos trimestres.

Sobre este impacto, que fique bem claro: as políticas fiscais e monetárias contracionistas adotadas em 2003 foram bastante eficientes, ou seja, bastante contracionistas. A taxa de crescimento do PIB em 2003 foi menos da metade da registrada no ano anterior. Houve redução dos gastos de consumo em quase 1% e redução do investimento em cerca de 4,5%, resultando em contribuição negativa da demanda doméstica para o crescimento. Cabe, então, perguntar como, diante da retração tanto do consumo quanto do investimento, foi possível alcançar o modesto crescimento de 1,16% em 2003? O gráfico abaixo é bastante esclarecedor.

Gráfico 2 - Comportamento das exportações 2003 - 2014

O valor das exportações chega a diminuir em alguns meses de 2002, mas, a partir de meados deste ano, já apresenta uma trajetória de recuperação. O movimento acelera ao longo de 2003 e a taxa de crescimento médio anual alcança impressionantes 25%, estabilizan-

do-se em torno dos 20% ao ano. Em 2004 houve nova aceleração do crescimento das exportações e as taxas de crescimento alcançaram em média cerca de 30% ao ano.

Em resumo, essa performance bastante positiva das exportações conseguiu contrarrestar, ao menos em parte, o impacto das medidas contracionistas sobre a demanda doméstica em 2003. Esta história é bastante conhecida, mas parece ter sido esquecida por aqueles que defendem o ajuste fiscal de 2015. O crescimento pequeno e positivo do PIB em 2003 foi obtido *apesar* das medidas contracionistas, em função da contribuição positiva do setor externo.

Ao analisar os anos subsequentes nos quais fica configurado um ciclo expansivo com duração e intensidade não registrados no Brasil pelo menos desde os anos 1980, já não se pode atribuir protagonismo ao setor externo. A recuperação da demanda doméstica ao longo de 2004 é o fator preponderante para explicar o crescimento de 5,7%. Apesar da continuidade do excelente desempenho das exportações, a contribuição do setor externo é progressivamente menor, tornando-se negativa a partir de meados de 2006, em função do expressivo crescimento do coeficiente de importações ao longo do referido ciclo expansivo. Assim, creditar o bom desempenho dos anos de 2004 a 2010 exclusivamente à situação externa é tão equivocado quanto defender que a contração fiscal de 2003 teve impacto sobre a aceleração do crescimento subsequente.

Antes de passar à identificação dos elementos da demanda doméstica que determinaram esta performance de crescimento, parece importante desfazer mais alguns mal-entendidos quanto à dimensão e duração do "ajuste fiscal" de 2003. Ao assumir o governo naquele ano, o Presidente Lula prometeu elevar o superávit primário e de fato cumpriu seu compromisso. O instrumento para chegar a esse resultado foi o corte de gastos públicos que, naquele ano retraíram-se em 3,75%. Dos componentes do gasto, o mais sacrificado foi o investimento público, que foi cerca de 60% menor do que no ano anterior (ver Bastos et al, 2015).

No ano de 2004 o superávit primário elevou-se novamente, porém desta vez o crescimento da demanda doméstica conduziu

o PIB a um expressivo aumento de 5,7%. Estariam assim corretos os adeptos da contração fiscal expansionista? A recuperação da demanda doméstica em 2004 seria uma consequência do aumento da "confiança" de que o governo seria responsável com as contas públicas? Não, de modo algum. Na verdade, esta combinação de resultados apenas comprova, uma vez mais, que o resultado fiscal *ex post* é um péssimo indicador do impacto das ações de política fiscal sobre o nível de atividade.

Ocorre que a evolução das receitas do setor público depende do desempenho do conjunto da economia, ou seja, as receitas crescem[1] com o aumento do produto. Este aspecto é fundamental para compreender como o superávit primário pode ter crescido em 2004, ainda que o gasto direto do governo tenha crescido, em termos reais, 6,6%! Em resumo, mesmo com um gasto bem maior em relação ao ano anterior, o setor público pôde obter um superávit primário também maior, em função do crescimento mais que proporcional das receitas.

Ademais a política fiscal, ainda que não tenha sido espetacularmente expansionista, passou a oferecer ao conjunto da economia um impulso não só positivo como crescente entre 2004 e 2009, e ainda positivo até 2010. Ou seja, a despeito da manutenção de superávits primários expressivos, a demanda agregada foi estimulada, positiva e crescentemente, pela política fiscal nesse período. É verdade que o superávit foi inclusive, várias vezes, superior ao necessário para estabilizar a relação dívida PIB, supostamente a razão para sua existência (ver Bastos et al, 2015). Assim, ainda que a contribuição expansionista do setor público possa ter sido inferior à que teria sido permitida pelos próprios parâmetros conservadores do tripé macroeconômico, o sinal foi positivo ao longo de todo o período 2004-2010.

Esclarecido este ponto, podemos então voltar a examinar os elementos da demanda agregada domésticos que explicam a aceleração do crescimento no período entre 2004 e 2010. O consumo foi dentre os componentes da demanda doméstica aquele que manteve

1. Especificamente no caso brasileiro a carga tributária no período foi pró-cíclica. Ou seja, cresceu como proporção do PIB sem que se aumentassem alíquotas tributárias e sim em função de fatores relacionados ao próprio crescimento da economia como a maior formalização no mercado de trabalho. Ver Santos (2010).

a contribuição mais estável após uma recuperação bastante rápida em 2004. Para analisar seu comportamento, é preciso considerar que há uma parte induzida pelo crescimento da renda, especialmente salários, e outra parte autônoma, fortemente influenciada pelas condições de crédito.

Após uma queda significativa em 2003, o saldo das operações de crédito para pessoas físicas como proporção do PIB mantém praticamente o mesmo patamar em 2004 e recupera-se fortemente a partir de 2005. Considerando apenas a parcela do crédito para pessoas físicas, há uma nítida trajetória de crescimento já a partir de 2004. Comportamento semelhante pode ser observado para os salários, cujo valor real cai drasticamente em 2003, cresce moderadamente em 2004 e com mais força a partir de 2005. Nesse sentido deve-se destacar também a política de forte elevação do salário-mínimo que além dos efeitos diretos sobre aqueles trabalhadores que o recebem, tem um efeito muito importante sobre a estrutura salarial vigente e sobre o crescimento das transferências de previdência, cujo valor básico é indexado ao mínimo.

A constatação de que o comportamento do consumo foi decisivo para o ciclo de crescimento que começa em 2004 por vezes ofusca o fato, também fundamental, de que o investimento privado reagiu de forma bastante pujante. Ou seja: o chamado processo de indução do investimento pelo crescimento da demanda agregada funcionou da forma esperada, pelo menos após 2006.

Retomando as questões propostas ao início deste texto, pretendemos já ter deixado claro que o bom desempenho da economia a partir de 2004 não teve nenhuma relação com o ajuste fiscal. Pelo contrário, o ajuste de 2003 foi altamente prejudicial ao crescimento e o afrouxamento da política fiscal após 2004 passou a contribuir, ainda que não muito intensamente, ao crescimento. Passaremos agora a enfatizar porque o cenário de 2015 é pior do que o de 2003.

Ao contrário do que alguns defensores do ajuste fiscal costumam defender, a elevada inflação herdada do governo FHC não era fruto de excessivo crescimento, ou de excesso de demanda, conforme atestam os dados sobre o mercado de trabalho e o desempenho

geral da economia em 2002. Como é usual no caso brasileiro a rápida desvalorização cambial no segundo semestre de 2002 exerceu um forte impacto sobre a inflação. Diante disso, um caminho inverso foi perseguido pelo governo em 2003, tendo ocorrido uma rápida revalorização cambial a partir de março. Em termos nominais, o dólar estava já em junho de 2003 num valor 20% abaixo daquele que vigorava em março, tendo permanecido neste patamar ao longo do segundo semestre. Considerando os valores médios, a taxa de câmbio do segundo semestre de 2003 é cerca de 15% mais valorizada em termos nominais e cerca de 17% mais valorizada em termos reais, comparado ao segundo semestre de 2002.

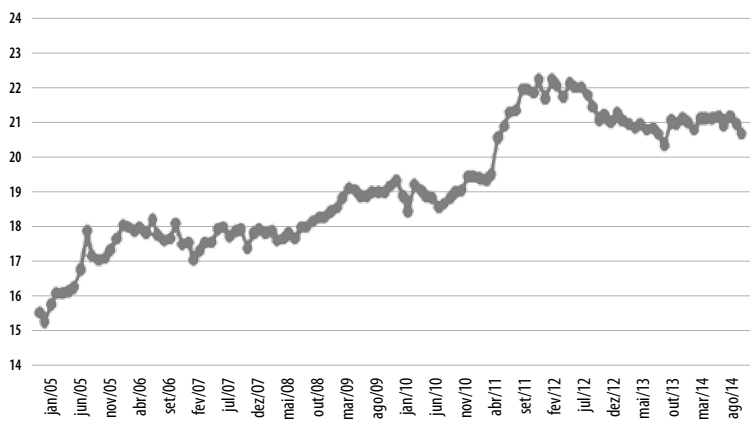
Ao que parece, não está na pauta do governo atual uma trajetória de valorização da mesma intensidade. Há também diferenças importantes com respeito à situação externa. A trajetória da balança comercial não se mostra favorável e a economia brasileira tem registrado déficits significativos em transações correntes, mesmo em contexto de baixo crescimento. Tais déficits, inclusive, devem ser acompanhados com muita atenção e sua persistência de fato recomendaria cautela, caso a intenção do governo fosse executar uma política para retomar o crescimento. Ainda assim, dados positivos como o expressivo volume de reservas acumuladas, a grande participação de passivos em moeda doméstica nos estoques registrados na posição internacional de investimentos e o fato de que, ao menos até o final do primeiro mandato da Presidenta Dilma, não houve dificuldades para financiar os déficits em transações correntes com ingresso de capitais, também não autorizam justificar o ajuste fiscal prometido em função de dificuldades externas (ver Lara, 2014). Mas é muito duvidosa a hipótese de que um ajuste fiscal em si mesmo pode contribuir para melhores condições de inserção externa. Pouco se discute, por exemplo, a possibilidade de que ao induzir uma recessão, esta política possa acabar sendo um fator inibidor de para a atração de Investimento Direto Externo, dificultando o financiamento do déficit em transações correntes. Em suma, se por um lado não se pode caracterizar como uma crise cambial as condições vigentes na entrada de 2015, por outro também não seria

prudente apostar numa trajetória de valorização expressiva do real frente ao dólar.

Assim, a aparente opção de política visando uma taxa de câmbio mais desvalorizada e o fato de que o ajuste fiscal não pode contribuir para controlar uma inflação que não é de demanda, implicarão possivelmente em dificuldades para conter o aumento dos preços, ao menos no curto prazo. E o provável impacto negativo da inflação sobre os salários reais autoriza a projetar um desempenho bastante fraco do consumo privado no futuro próximo. Em realidade, ao criticar a tentativa de desvalorização cambial no primeiro governo Dilma, Bresser Pereira (2015) afirma que o fracasso desta política ocorreu por não ter sido combinada com ajuste fiscal, ou seja, por não ter sido gerada simultaneamente uma taxa de desemprego tão elevada a ponto de impedir o repasse do choque cambial aos salários nominais e preços de serviços. Assim, a redução do salário real, e consequentemente do consumo induzido, são elementos centrais da política que passou a ser implementada a partir de 2015.

Pelo lado do consumo autônomo o horizonte de expansão também não parece muito promissor. Ao contrário do cenário de 2004, ao final de 2014 o saldo das operações de crédito como proporção do PIB já correspondia a cerca de 55% do PIB. Não se trata mais, portanto, de um mercado deprimido no qual as inovações financeiras induzem com certa facilidade a entrada em massa de novos contratantes, gerando impacto expressivo sobre o consumo de bens duráveis. Ademais, as altas taxas de juros e os prazos reduzidos conformam uma estrutura do crédito no Brasil tal que, mesmo que o volume em relação ao PIB não seja dos mais elevados, há um comprometimento da renda das famílias com o serviço da dívida bastante mais elevado que no período fortemente expansivo de 2005 a 2010. Isso implica menor disposição, ou mesmo capacidade, para expansão do endividamento privado.

Como esperado, os dados no *front* do investimento são os piores possíveis, dado que não é racional da parte dos capitalistas aumentarem sua capacidade produtiva justamente num momento de retração da demanda. A conjuntura política acrescenta mais um

Gráfico 3 Comprometimento da Renda das Famílias com serviço da dívida

elemento negativo em relação a esta variável. De acordo com o relatório de perspectiva de investimentos , "os setores de Petróleo & Gás e Infraestrutura de Logística ter[iam] importante papel de impulsionar os investimentos da economia... No primeiro caso, dependem da exploração de petróleo do pré-sal. No segundo, da realização de concessões e parcerias público-privadas." (BNDES 2014 p. 2). Obviamente que ambos os objetivos se encontram seriamente em cheque, em função das questões judiciais envolvendo tanto a Petrobras quanto as empreiteiras.

Procurando responder às perguntas propostas no início, não nos parece haver espaço racional para considerar que a consequência do ajuste em curso não seja o aprofundamento da recessão e a elevação do desemprego. Ao contrário de 2003, quando as exportações aceleravam e havia um amplo espaço para elevação do consumo via crédito e recuperação dos salários, hoje todos os componentes da demanda apontam para um desempenho ruim do crescimento. A política fiscal, que poderia ao menos em parte compensar, vem a aprofundar esta tendência.

A repetição de que tal ajuste elevaria a confiança dos investidores privados de fato remete à argumentação de que o governo

acredita na “fada da confiança”, figura criada pelo economista Paul Krugman. A tal fada ilustra bem a confiança irracional, quase mágica, que o ajuste fiscal supostamente causa sobre a disposição dos empresários para o investimento, no discurso ortodoxo corrente. Ao invés de um conto de fadas, o ajuste fiscal apresentado como praticamente única arma do governo de política econômica poderá levar o país a um retrocesso que aliena a base eleitoral do governo. No limite, tal processo poderá vir a comprometer a trajetória de avanço social e democrático experimentada na primeira década do século XXI.

Ajustar para crescer?

Laura Carvalho

Desde a explosão da dívida pública que se seguiu à crise de 2008 em diversos países avançados, muitos economistas se concentraram em medir o efeito de um ajuste fiscal – realizado a partir de cortes de gastos ou de aumentos de impostos – sobre o crescimento econômico. Note-se que em favor do ajuste, os analistas vêm utilizando a ideia de contração fiscal expansionista, qual seja, a de que a austeridade resgataria a confiança dos empresários e assim levaria à retomada do investimento privado. Esse argumento não obtém, no entanto, qualquer respaldo na literatura empírica internacional sobre o tema: já desconsiderando o controverso trabalho de Reinhart e Rogoff (2010), a única evidência recente nessa direção foi apresentada por Alesina e Ardagna (2010), cujos resultados – superestimados – foram rejeitados em estudo mais refinado do FMI (2010).

A maior parte desses trabalhos, ao contrário, indicou que os ajustes, por terem efeito negativo sobre o próprio crescimento, podem levar a uma espiral em que a queda no nível de atividade prejudica a arrecadação tributária subsequente, elevando ainda mais o déficit e a dívida pública em relação ao PIB. Alguns artigos sugerem ainda que esse ciclo vicioso é mais provável no caso das contrações fiscais implementadas em períodos de recessão[1]. Tais resultados

1. Estimações que distinguem o impacto dos ajustes feitos em fase de expansão daqueles realizados em meio à recessão podem ser encontradas, por exemplo, em Taylor et al (2012), Mittnik e Semmler (2010), Fazzari et al (2011) e Gechert e Rannenberg

são inteiramente consistentes com a experiência recente vivida pela Grécia, que apesar dos esforços de ajuste, viu sua dívida subir de cerca de 100 para 175% do PIB desde o início da crise.

Nesse contexto, um número cada vez maior de autores defende que uma expansão dos gastos públicos, e não uma contração, seria a melhor forma de levar uma economia estagnada de volta a uma trajetória de crescimento e de sustentabilidade da dívida. Não por acaso, tais evidências e argumentos vêm sendo trazidos para o debate atual brasileiro.

Dada a desaceleração da nossa economia nos últimos anos, o único argumento mais ou menos convincente para a realização de um ajuste fiscal hoje no país é aquele que considera que a dívida brasileira está especialmente sujeita ao rebaixamento das agências de classificação de risco, e assim a pressões especulativas que poderiam tornar muito caro o serviço da dívida pública, e insustentável a sua dinâmica. Alguns sugerem que a perda do grau de investimento levaria ainda a cortes de investimento direto externo e a outras saídas de capital, com repercussões negativas sobre o balanço de pagamentos.

Embora caibam ressalvas à preocupação excessiva com a classificação dessas agências, cuja arbitrariedade veio à tona após a crise de 2008, vamos supor que a elevação do superávit primário prometida pela equipe econômica seja justificável enquanto condição de sobrevivência, para então perguntar: que tipo de ajuste seria menos nocivo a uma eventual retomada do crescimento e da arrecadação tributária? Embora muito tenha se falado sobre a velocidade correta do ajuste, pouco se falou sobre a sua composição ideal no que se refere ao seu impacto sobre o crescimento e o bolso do trabalhador.

Para responder a essa pergunta, vamos recorrer a uma fórmula bastante antiga na macroeconomia keynesiana, popularizada por Haavelmo (1945), qual seja, a de que a manutenção do mesmo déficit fiscal a partir de um aumento equilibrado em gastos e receitas governamentais pode ter efeito positivo sobre o PIB se a elevação

---

(2014).

dos impostos atingir sobretudo os mais ricos e o aumento nos gastos se direcionar para a classe média e os pobres. Em outras palavras, como a propensão a gastar dos ricos é menor do que a dos beneficiados pela política, o efeito líquido de se elevar gastos e impostos dessa forma seria expansivo para o consumo e o PIB, sem gerar nenhuma deterioração nas contas públicas. O multiplicador de Haavelmo poderia até levar à redução do déficit fiscal após alguns trimestres, a partir do efeito do maior crescimento do PIB sobre a arrecadação.

Por esse critério, entre as medidas já anunciadas pelo governo, a julgar pelo pouco (ou nenhum) impacto positivo que as desonerações tiveram sobre a economia em 2013 e 2014, sua eliminação pouco preocupa, e é muito preferível, por exemplo, a alguns ajustes já anunciados pelo lado dos gastos. Mas seguindo os ensinamentos de Haavelmo, para minimizar, ou quem sabe até eliminar seu efeito recessivo, o ajuste deve ser daqueles que, pelo lado da receita, aumentam substancialmente a progressividade da estrutura tributária.

É nesse contexto que deve ser estimulada a discussão sobre: (1) a criação de um imposto sobre grandes fortunas; (2) o aumento e a federalização do imposto sobre heranças; (3) a criação de uma ou mais faixas adicionais de imposto de renda da pessoa física (IRPF) com alíquota maior, e (4) a cobrança de IRPF sobre lucros e dividendos. Além de tais impostos ajudarem a reverter um processo de perpetuação das desigualdades de renda tal qual apontado por Piketty (2014) em seu *best-seller* "O Capital no século XXI", estes têm o potencial de gerar um efeito multiplicador à la Haavelmo, já que, a depender da composição dos gastos, permitem uma redistribuição da renda dos que gastam pouco para os que gastam muito. Cada um desses impostos tem vantagens e desvantagens no que tange à sua eficácia no combate às desigualdades e à sua viabilidade política ou facilidade de implementação.

Além de não depender da passagem de uma geração para a outra, o imposto sobre grandes fortunas tem impacto redistributivo muito maior do que o imposto sobre heranças, por ser direcionado apenas para o topo da distribuição, sem qualquer ônus à classe média. Por outro lado, o imposto sobre heranças conta com maior

apoio de alguns economistas ortodoxos, que o defendem com base na igualdade de oportunidades.

As faixas adicionais do IRPF com alíquota maior, embora não ajam sobre o estoque de riqueza já acumulado e não atinjam necessariamente o topo da distribuição, são de implementação muito mais fácil. É importante lembrar que a nossa alíquota máxima de imposto de renda, de 27,5%, é muito menor do que a verificada nos países avançados (e.g. 39.6% nos EUA, 45% na Inglaterra, 57% na Suécia) e nos coloca em 55º no ranking mundial feito pela KPMG, atrás também de países como a África do Sul e o Chile (ambos com 40%).

Finalmente, a tributação de lucros e dividendos é mais orientada para a parcela mais rica da população, tem grande potencial de arrecadação, e ainda tem o efeito adicional de reduzir os incentivos para as empresas contratarem empregados como pessoa jurídica – uma forma de evasão fiscal que precariza as relações trabalhistas. O trabalho de Castro (2014) mostra que os rendimentos com lucros e dividendos, isentos de IRPF no Brasil, são tributados em quase todos os países estudados (exceto o México), muitas vezes com alíquota superior a 20%.

Por fim, pelo lado dos gastos, além da manutenção dos programas de transferência de renda, estes já progressivos, a elevação dos tributos deveria abrir algum espaço para a expansão dos investimentos públicos. É quase consenso na literatura que os investimentos públicos têm efeitos multiplicadores de curto e de longo prazo mais altos do que muitos outros componentes do gasto público, já que além de gerar mais empregos, elevam a produtividade e ajudam a puxar investimentos privados[2]. No entanto, dado o nosso regime fiscal, estes são os primeiros itens a sofrerem cortes em períodos de ajuste.

A redistribuição da renda dos mais ricos para as classes mais pobres lograda a partir de tal estratégia não só traria novo fôlego ao consumo, quando faltam outras fontes de demanda agregada exter-

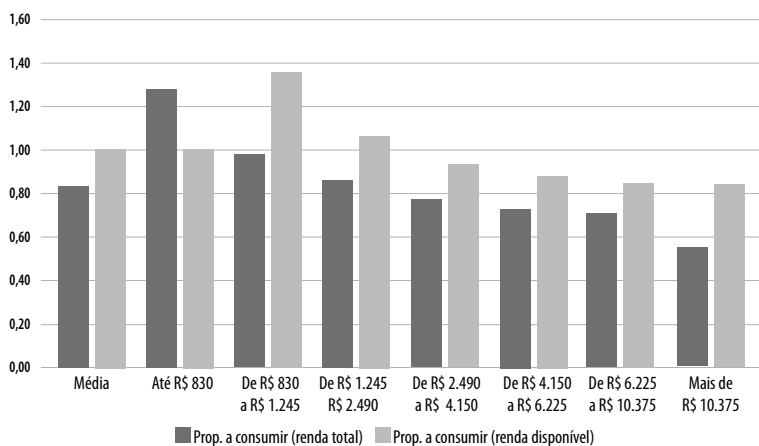
2. Uma estimação econométrica para o Brasil, apresentada em Pires (2009), sugere que o aumento dos investimentos estatais tem efeito multiplicador entre 0,31 e 0,49 sobre os demais investimentos.

na e interna, como também levaria a um aumento da arrecadação tributária, melhorando as contas públicas. Tais efeitos podem ser inferidos a partir da observação do Gráfico 1, que apresenta as despesas de consumo como percentual da renda (total e disponível) para as diferentes categorias de rendimento da última Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE. Nota-se que a propensão a consumir aumenta substancialmente se nos movemos do topo para a base da distribuição, sendo em média de 56% da renda bruta para os que recebem acima de R$ 10.375 mensais, e de mais de 100% para os que ganham menos do que R$ 830. Assim, a cada R$ 1000 transferido dos mais ricos para os mais pobres direta ou indiretamente (via geração de emprego e renda), o consumo das famílias aumentaria em R$ 730.

Para concluir, cabe destacar que o governo Dilma I não adotou políticas de expansão fiscal desde o seu início: elevou o superávit primário em cerca de 1% do PIB em 2011[3], e reduziu investimentos públicos nos primeiros anos. Além disso, em 2013 e 2014, a expansão fiscal se deu sobretudo pela via da redução das receitas, tendo o governo concedido desonerações tributárias como forma de estímulo aos investimentos, que por sua vez não reagiram, dada a falta de demanda doméstica e externa. Considerando o fracasso da expansão fiscal pela via da redução de impostos, seria surpreendente que o governo tentasse corrigir o erro com um ainda maior: o ajuste fiscal pela via do corte de gastos e de investimentos.

Se não for realizado com aumento dos impostos sobre os mais ricos e com a manutenção dos programas sociais e expansão do investimento público, um ajuste que deveria ser rápido, pode se tornar quixotesco, enquanto a contração do PIB e das receitas exigirem cortes de gasto cada vez maiores para o cumprimento da meta de superávit primário, impedindo também a retomada. Um ajuste mais nocivo teria o problema adicional de agravar os obstáculos políticos que hoje enfrenta o governo, já que sua impopularidade junto aos trabalhadores inevitavelmente traz prejuízo aos índices de aprovação da presidente.

3. Esse aumento do superávit primário foi calculado excluindo a capitalização da Petrobras e o FSB.

Gráfico 1 - Propensão a consumir por faixas de renda

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF-IBGE de 2008 e 2009.

Viabilidade contra austeridade

Celia Lessa Kerstenetzky

Austeridade ou o caos. Esse tem sido o tom do debate público nacional. Como se austeridade fosse ato heroico cuja alternativa é o inominável. Austero, etimologicamente, é qualidade de seco, amargo ou rude, sabores que produzem sensação desagradável. Em associação com o ascetismo filosófico, austeridade ganha tons mais respeitáveis, quando se refere a formas de vida que rejeitam prazeres mundanos em favor de prazeres espirituais. No limite, contudo, pode levar à automortificação ritual, renúncia severa ao que ordinariamente entendemos como a vida e seus prazeres. Se nos apegamos aos prazeres de uma vida boa, com escolhas significativas, como horizonte de um mundo compartilhado, é preciso fugir da tentação da austeridade filosófica. A palavra-chave é *viabilidade*.

Realizações pessoais ou coletivas, como vida saudável, conhecimento, expressão cultural, segurança, mobilidade, foram apropriadamente convertidas em direitos de cidadania nas democracias modernas e o Estado, convertido em seu guardião e fiador. No exercício dessa responsabilidade, governos não podem desconsiderar indicadores financeiros, mas não devem esquecer sua função meramente indiciária, não os confundindo com os objetivos finais da ação pública. A pergunta companheira do governante é sempre: que margem de liberdade tenho eu para cumprir os objetivos que me foram delegados? Para o governante imaginativo de Maquiavel, aquele

que passava a perna na sorte, a pergunta é ainda mais comprometedora: que margem de liberdade tenho para expandir as margens de liberdade para cumprir os objetivos que me foram atribuídos?

Felizmente, não é preciso contar exclusivamente com a inventividade do governante. Há o exemplo. Sabe-se pela experiência histórica internacional e mesmo por experimentos nacionais recentes que a política social tem parte com a sua viabilidade financeira. E mais: não apenas ela se paga como é capaz de catapultar países para patamares elevados de desenvolvimento. Essa, por exemplo, é boa parte da história do desenvolvimento de países europeus, virtualmente destruídos no pós-guerra. Mas é também parte da história do arranque de economias periféricas no mesmo período. Desenvolvimento tem aspectos muito variados de economia política: envolve padrões de produção (que bens produzir) e de consumo (qual a divisão consumo público-consumo privado, que diferentes itens de consumo), de distribuição (instituições que regulam a distribuição dos frutos entre diferentes agentes econômicos) e redistribuição (divisão público-privado da propriedade da riqueza, redistribuição no âmbito da esfera privada, via tributação e transferências/subsídios). A política social incide sobre boa parte deles, o que nem sempre é notado.

Para nos atermos ao caso brasileiro, o surto de crescimento dos últimos anos decorreu de expansão do consumo doméstico de massas e esse foi em boa parte impulsionado pela política social, com intervenções como valorização do salário-mínimo e transferências governamentais de renda. Ou seja, a política social ao contribuir para o incremento do produto acabou por contribuir para a sua viabilidade financeira. Contudo, uma análise detalhada dos itens da demanda nos quais se decompõem o crescimento do produto revela que o consumo público como proporção do produto quase não cresceu na mesma década em que o consumo doméstico era o carro chefe do crescimento. Ora, o consumo público não é gastança do governo, mas, essencialmente, gasto social: com educação, saúde, merenda escolar, cultura, e tantos outros serviços que o governo entrega para a cidadania, também chamados de bens públicos de con-

sumo individual (diferentemente da defesa ou da administração da justiça, que são bens públicos de consumo coletivo). Essa parece a aposta ainda a fazer: satisfazer necessidades sociais de um modo que expanda os recursos para isso. É uma lógica de investimento ainda pouco difundida no debate público brasileiro.

Considere o déficit evidente que há na oferta de serviços sociais públicos como educação e saúde. O Anuário Brasileiro de Educação Básica (2013) estimava em um quarto de milhão o déficit de professores no ensino fundamental e médio, com os níveis atuais de cobertura. A expansão dessa cobertura para os patamares do II Plano Nacional de Educação permite prever déficit ainda maior. Um estudo do Banco Mundial citado nesse relatório estimava em quase dois milhões a demanda ainda não atendida por vagas em creches no Brasil, o que multiplica esse déficit por pelo menos dois. O exemplo da educação facilmente se estenderia à saúde, onde o déficit de pessoal é evidente, e a várias outras áreas incluídas na rubrica de bens públicos sociais. O crescimento do produto e da renda puxado por esses bens teria efeitos não apenas sobre o crescimento-com-atendimento-de-necessidades-sociais, mas também sobre a qualidade da força de trabalho e as possibilidades de realização dos cidadãos. Para ficarmos nos efeitos econômicos apenas, curiosamente se usa a terminologia capital humano para se referir ao acúmulo rentabilizável de conhecimentos e capacidades nas pessoas, mas se rejeita ou se negligencia a óbvia dimensão de investimento que deveria vir associada aos meios de expansão de conhecimentos e capacidades humanas, como são a educação e a saúde. Uma associação bastante evidente é entre esse tipo de investimento e a capacidade para inovação, de que nos dá exemplo a experiência de países do norte da Europa e do leste da Ásia.

Em conjuntura adversa e tendo em mente o princípio da viabilidade, isto é, como financiar o investimento social (que complementaria o esforço de redistribuição feito em década recente), não há como escapar da questão tributária. O tamanho da redistribuição necessária para a universalização de bens sociais públicos, que de quebra nos traga uma perspectiva de crescimento sustentado

com baixos patamares de desigualdade, há de requerer um esforço tributário maior que o que temos, e com níveis de progressividade substancialmente maiores, essa, uma mudança estrutural de primeira monta. Sabidamente, nossa tributação é uma das menos progressivas do mundo: o imposto de renda tem participação minoritária na carga (em comparação com os regressivos impostos indiretos) e sobre ele incide a mais baixa alíquota máxima do mundo (10 pontos abaixo da americana, 7,5 pontos abaixo da chilena e vai por aí afora), não temos imposto sobre grandes fortunas e o imposto sobre herança é desprezível (4% no país, contra 40% no Reino Unido), o IPTU não tem progressividade e o ITR não é efetivo, não temos tributação sobre lucros e dividendos e nos tornamos o país dos CNPJ, o que reduz a base do nosso único imposto progressivo. Financiamos nossa política social com tributos regressivos e usamos o argumento do tamanho da carga tributária como escudo para blindar os altos ganhos contra o que seria sua justa contribuição.

De todo modo, inadmissível fazer o ajuste fiscal incidir sobre o gasto social, educação em especial. No pior da crise, os países da OCDE aumentaram o gasto social como proporção do PIB e protegeram seus sistemas educacionais contra assaltos fiscalistas: com raras exceções, os gastos em educação seguiram aumentando. É hora de aproveitar da crise anunciada para uma virada na estrutura de financiamento dos direitos sociais e rumo ao investimento social.

É POSSÍVEL ENFRENTAR O DÉFICIT FISCAL COMBATENDO A DESIGUALDADE? RECUPERANDO O PAPEL DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA

Lena Lavinas e Ana Carolina Cordilha

O Brasil enfrenta uma conjuntura crítica de queda de arrecadação, corte de gasto e déficit crescente. As primeiras medidas de enfrentamento da crise voltam-se para a contenção de direitos previdenciários e a redução do investimento social em áreas prioritárias que sofrem de subfinanciamento há décadas. Que rota tomar para reverter esse cenário sem incorrer em um agravamento da regressividade do nosso sistema tributário, que resiste também há décadas a mudanças em prol de mais equidade?

À luz da experiência de alguns países da OCDE, e considerando que o gasto público se mostra invariavelmente mais rígido que a arrecadação, este artigo levanta algumas alternativas para superar essa conjuntura desafiadora, para além de propostas comprovadamente oportunas e efetivas já na mesa, como o IGF (Imposto sobre Grandes Fortunas) (Khair, 2013).

A urgência do momento exige buscar soluções de curto prazo e pensar como ampliar o espaço fiscal sem agravar ainda mais o perfil altamente regressivo do nosso sistema tributário, e sem cair nos efeitos perversos e estéreis das políticas de austeridade. Há que recordar que numa conjuntura de alta do desemprego e dos juros[1], trabalhadores e famílias que ampliaram o seu consumo via crédito

1. A Anefac estima que, em fevereiro de 2015, os juros cobrados no comércio bateram em 5,1% a.m. (projeção de 87,12% a.a.)!

nos anos recentes (Lavinas, 2014) – seja por terem emprego formal ou serem aposentados ou pensionistas, o que lhes facilitou acesso ao crédito consignado – serão severamente penalizados. Segundo o BACEN, o endividamento das famílias brasileiras com o sistema financeiro nacional compromete hoje 48% de sua renda, contra 22% no início de 2006. Logo, insistir em cortes de benefícios previdenciários pode agravar ainda mais um quadro de endividamento já preocupante e, sobretudo, comprometer as chances de recuperação econômica por asfixiar o consumo das famílias, motor do crescimento na primeira década deste milênio.

O aperto fiscal em curso coloca em xeque conquistas sociais significativas alcançadas na última década, revertendo uma trajetória marcada pelo declínio das desigualdades. Essa trajetória foi sustentada essencialmente pelo gasto social e outros mecanismos de regulação como o salário-mínimo, ambos hoje na mira das iniciativas de austeridade. Já o sistema tributário, cujo papel na promoção da equidade foi menosprezado na fase virtuosa, tendo sido praticamente sem efeito no recuo das iniquidades, tampouco recebe hoje a devida atenção no equacionamento dos desequilíbrios fiscais.

No manejo de crises fiscais, a estrutura tributária existente é determinante para ditar o espaço possuído pelo Estado para introduzir mudanças que levem a um aumento da arrecadação, sem engendrar regressividade. Países da OCDE, dotados de um sistema tributário mais justo, foram capazes de reformular sua resposta à crise fiscal frente à persistência de déficits elevados que os cortes de impostos não lograram reverter. Já em 2013, recuperaram, na média, os níveis de arrecadação do período anterior à crise (34% do PIB) (OECD, 2014a, p.24), indicando que o movimento adotado se mostrou compatível com as necessidades de consolidação fiscal.

No Brasil, desde os primeiros sintomas da crise, por força da desaceleração do crescimento, as soluções insistiram na aplicação de fórmulas de pouco efeito, apresentadas, inclusive, como antídoto à perda de competitividade da indústria nacional (derivada, sobretudo, da apreciação do câmbio), sequela estrutural do modelo de desenvolvimento. Estamos falando das desonerações tributárias,

que se avolumaram notadamente a partir de 2012[2]. As renúncias de receitas decorrentes dos “gastos tributários” geraram uma perda de arrecadação estimada em R$ 986 bilhões entre 2010 e 2014, sendo R$ 136 bilhões garfados ao orçamento da Seguridade Social somente em 2014[3]. Tais incentivos e compensações não são alheios à desaceleração da arrecadação, cuja taxa de crescimento passou de 6,5% a.a. no segundo governo Lula (2007-2010) para 3,3% a.a. no quadriênio 2011-2014, registrando neste último ano sua primeira queda absoluta desde o início da crise internacional (RFB). No mesmo ano, observou-se também um aumento de 11% na dívida pública como proporção do PIB (BACEN). Simultaneamente, assiste-se a um arrefecimento da atividade econômica, expressa no recuo da taxa de crescimento, que passa de 4,6% a.a. para 1,6% a.a. em média entre os dois períodos (IBGE).

O ajuste fiscal que se delineia, em lugar de diversificar o *mix* de medidas para ampliar a arrecadação, como por exemplo, demandando maior esforço fiscal dos mais ricos, insiste em cortes de gastos através da mudança da regra de acesso a direitos sociais, mantendo e alargando desonerações que favorecem o capital.

Para refletir sobre alternativas possíveis, apresentamos o caminho trilhado por países da OCDE que, após optarem pela austeridade, com cortes indiscriminados de impostos e gastos sociais, depararam-se com um agravamento ainda maior do quadro fiscal anterior, obrigando-os a repensar usos e desusos da política tributária.[4]

Experiências internacionais: aprendizados da crise

No início da crise de 2008, prevaleceram, no âmbito da OCDE, cortes no IRPF e, em alguns casos no IVA (Imposto sobre

2. Segundo a Receita Federal (2010-2014a), em 2010 e 2011 foram instituídas 64 novas medidas de desoneração tributária, enquanto o período de 2012 a 2014 somou 204 novas medidas. Se somadas, estas novas desonerações implicam em uma renúncia adicional estimada em R$ 530 bilhões até 2017.

3. Estimativas da Receita Federal (2010-2014b) a preços de 2015, atualizadas segundo o IPCA utilizando como período de correção o intervalo entre o mês de publicação da estimativa (agosto do ano precedente) até março deste ano. A título de ilustração, cabe recordar que neste mesmo ano o gasto com saúde, segundo a Lei Orçamentária Anual de 2014, totalizou R$ 94 bilhões .

4. Como se sabe, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) reúne 34 países de elevado PIB per capita e alguns de renda média (http://www.oecd.org).

Valor Adicionado) para manter aquecida a demanda agregada. A tributação sobre as empresas também diminuiu, com aumento de incentivos para investimento em P&D. Os dados dessa organização indicam que um primeiro movimento consistiu na redução dos tributos sobre *renda, lucros e ganhos do capital*. Na média da OCDE, a receita oriunda dessas fontes cai de 36% da arrecadação total em 2007 para 33,2% em 2010.

Segundo Le Blanc et alii (2013), *"tais cortes aumentaram ainda mais os déficits orçamentários porque o enfraquecimento da atividade econômica engendrou menos receitas tributárias do que previsto"* (p. 19). De fato, aqueles crescem de -3,5% do PIB em 2008 para -8% em 2010. Em resposta, observa-se a partir de 2011 uma reorientação das políticas de austeridade. Estas passam a considerar outras fontes de captação de receitas. Embora não se trate de um movimento uniforme, dos 34 países da OCDE, 18 aumentaram a alíquota máxima do imposto de renda de pessoa física. Em paralelo, reduziram-se as desonerações tributárias ao setor privado em geral (*op. cit.*, p. 29).

Podemos citar casos como os Estados Unidos, UK e França, onde, além de restringir deduções de despesas no IRPF, a alíquota marginal mais alta de IR de pessoa física subiu, passando, respectivamente, para 39,6%, no primeiro caso e 45% nos demais. Na Coreia do Sul foi instituída em 2012 nova alíquota máxima de 38%. Significa dizer que é sustada e revertida a tendência de concentração da renda e da riqueza que, desde final dos anos 1970, alimentou a progressão das desigualdades nas economias mais desenvolvidas, com base no corte de impostos[5] pagos sobretudo pelo 1% mais rico.

Finalmente, vale apontar como desonerações tributárias foram revistas (European Commission, 2014). Nos Estados Unidos, por exemplo, foram impostas restrições ao valor das deduções com saúde no imposto de renda de pessoa jurídica[6], antes ilimitados

5. A OCDE (2014b) esclarece que, em 1981, a alíquota marginal mais alta de imposto de renda de pessoa física era, em média, nos países-membros, de 66%, despencando para 41% em 2008. Nos anos subsequentes à crise, depreende-se uma contratendência gradativa de elevação da mesma.

6. Essencialmente despesas relativas ao pagamento de seguro de saúde privados a empregados.

(Joint Comission on Taxation, 2008). Ressalte-se que, conforme estudo de Burman e Phaup (2014) esta é, de longe, a mais importante rubrica de deduções fiscais às empresas. Na França, após um aumento da ordem de 50% (Landais, 2014) do gasto tributário entre 2002 e 2010, observa-se uma inflexão derivada de eliminação de certas renúncias. A partir de 2013 (Cazanave, 2013), os benefícios pagos às famílias com crianças, antes fora da incidência de imposto, passam a ser incorporados à base de cálculo daquelas sujeitas à tributação da renda. Esse é um exemplo de focalização de desonerações, com vistas a evitar a regressividade.

Assim, a reação de muitos países desenvolvidos, inclusive aqueles marcadamente liberais, como US e UK, foi de incorporar ao receituário fiscal da austeridade medidas capazes de elevar rapidamente a arrecadação com foco nos grupos mais ricos, e sem risco de reverter os parâmetros de progressividade existentes.

Brasil: tributação de baixo impacto redistributivo

No Brasil, uma das primeiras iniciativas do governo no desenho do ajuste consistiu em restringir desonerações tributárias, que se alargaram de forma indiscriminada desde 2012. Ao tentar reverter em parte a desoneração da folha de pagamento, o governo enxergou, no entanto, uma derrota junto ao Congresso. Não se sabe se será possível economizar parte dos R$ 25 bilhões estimados para tal renúncia em 2015.

À luz das tendências internacionais ressaltadas, apresentam-se sugestões à condução da política tributária brasileira. Percebe-se que, aqui, este rol é acanhado pela estrutura tributária altamente regressiva e pela divisão de competências entre entes federados. Isso confere à União uma margem de manobra relativamente pequena para aumento de sua capacidade fiscal, agravada ainda mais pela atual crise política entre Executivo e Legislativo.

No campo das deduções de imposto de renda, o Executivo não apresentou nenhuma proposta de modificação, seja buscando estabelecer tetos, seja procurando focalizar renúncias, muitas asse-

guradas de forma indiscriminada a todas as faixas de base de cálculo.

Em se tratando de deduções tributárias com saúde, por que não estabelecer um teto e regulamentar tais gastos tributários? Com tais ações, parte desses recursos poderia compor o ajuste fiscal sem incorrer em regressividade. Sabe-se que, tal como no caso da educação, a subtração de recursos do sistema público de saúde agrava seu subfinanciamento e reforça a iniquidade de acesso.

No ano de 2012, a renúncia no imposto de renda com despesas médicas, instrução e dependentes somou cerca de R$ 16 bilhões, ou R$ 19 bilhões a preços de 2015. Verifica-se, pela Tabela 1, que 77% das renúncias com despesas médicas, quase 70% daquelas relacionadas a instrução e 53% daquelas com dependentes beneficiam diretamente os contribuintes pertencentes à última faixa de tributação, provocando um impacto claramente regressivo na tributação da renda.

Tabela 1 - Brasil, renúncias do imposto de renda por faixa de alíquota, 2012

	Deduções com despesas de Saúde[1]		Deduções com despesas de Educação		Deduções com dependentes	
Faixa de alíquota	R$ milhões	% Renúncia Total	R$ milhões	% Renúncia Total	R$ milhões	% Renúncia Total
0,0%	0	0	0	0	0	0
7,5%	509	6	277	9	699	15
15,0%	725	8	366	11	774	17
22,5%	830	9	399	12	679	15
27,5%	6.692	76	2.213	68	2.428	53
Total	8.758	100	3.257	100	4.580	100

Fonte: RFB (2014) e DIPAG-RFB.
1. Por deduções em saúde e educação entendem-se "gastos tributários". Ou seja, o montante da despesa declarada que, de fato, volta às famílias. Nem todo gasto declarado em saúde e educação é dedutível, mas parte dele, por faixa de alíquota.

Num paralelo com o Bolsa Família, surpreende constatar que, enquanto o gasto anual per capita com jovens e crianças[7] soma R$ 406,00 em 2013, a renúncia tributária anual per capita com dependentes alcançou quase 5 vezes mais no ano anterior (R$ 1.975,00). Salienta-se que, neste caso, incluem-se não apenas menores, mas a

7. Em 2013, o MDS estima que o BF contemplou 23 milhões de crianças de 0 a 17 anos. No caso dos dependentes, os números da receita contabilizam 2,3 milhões para o ano anterior, apenas 10 vezes menos.

cobertura é mais ampla, facilidade que não é dada aos mais pobres. Sem contar que a grande maioria das crianças brasileiras vivendo em famílias[8] que nem são miseráveis, nem tributadas pelo IRFP, não tiram proveito de nenhuma vantagem monetária.

Sugere-se a eliminação da dedução por dependentes nas classes de maior poder aquisitivo ou variação no seu valor (hoje único), passando a ser inversamente proporcional à renda. A economia de alguns bilhões não deve ser negligenciada.

Entretanto, para não incorrer em novas iniquidades, há que se estender, antes, o número de alíquotas acima do teto de 27,5%. Esse grupo mostra-se heterogêneo e por isso mesmo deveria ser fatiado em novas faixas, elevando a progressividade. Nesse tópico, o Brasil é lanterninha. A alíquota máxima de IR entre nós, é inferior à média da América Latina (estimada, sem o Brasil, em 33,4%), e mesmo à da África, continente que menos tributa a renda (Khair, 2013).

A orientação da política tributária brasileira frente à necessidade de ajuste fiscal vem se mostrando extremamente limitada e conservadora, insistindo na repetição de fórmulas inócuas de incentivos e desonerações.

Novas iniciativas frente à tributação da renda, por exemplo, esbarram em forte oposição social, ainda que o país esteja muito aquém das políticas praticadas em países em estágio semelhante ou mesmo inferior de desenvolvimento. Ignora-se a massiva concessão de benefícios tributários pela via da tributação da renda.

Já tributação da riqueza e patrimônio, incluindo aquela sobre heranças, deveria impulsionar a arrecadação, aprimorando a progressividade do sistema. Encontra-se, no entanto, fora do raio de possibilidades da União, pois a maior parte de suas receitas está em poder de estados e municípios.

Em um novo contexto de austeridade e corte de gastos sociais, seguir ignorando o papel do sistema tributário na redistribuição de renda não pode senão inibir uma trajetória de promoção de uma sociedade verdadeiramente mais justa.

---

9. Segundo a PNAD, em 2012, há 78,5 milhões de crianças e jovens até 24 anos. No faixa, 0-17 são aproximadamente 56 milhões. Uma estimativa ligeira sugere haver algo entre 30 milhões (até 17 anos) e 55 milhões de jovens (até 24 anos) que vivem em famílias sem direito a transferência monetária ou ajuste de renda por dependente.

Do ensaio desenvolvimentista à austeridade: Uma leitura kaleckiana

Fernando Rugitsky

A virada da política econômica sob o mote da austeridade, iniciada nos últimos meses no Brasil, tem sido impressionante. A polêmica em torno da política de desonerações da folha de pagamentos é ilustrativa. Iniciada em 2012 e expandida nos dois anos seguintes, tal política foi classificada pelo atual ministro da Fazenda como "grosseira", uma "brincadeira que nos custa R$ 25 bilhões por ano" (Cucolo & Patu (2015). Um estrangeiro que não acompanha os embates políticos e econômicos do Brasil poderia ficar incrédulo se fosse informado que, na eleição ocorrida no ano passado, a presidenta foi reeleita e que o atual governo é de continuidade.

No entanto, apesar de aparentemente abrupta, tal virada é apenas o desfecho de um conflito subjacente que ganhou força no início do primeiro mandato de Dilma Rousseff, quando se iniciou o que André Singer chama de "ensaio desenvolvimentista" (Singer (2013). Dessa maneira, compreender a opção atual pela austeridade requer examinar, ainda que brevemente, a política econômica do primeiro mandato, suas tensões e seus limites. E entender como seus resultados abriram espaço para que certos grupos adotassem uma estratégia surpreendentemente bem-sucedida de pautar o debate público com a necessidade de um ajuste fiscal e de rejeição das opções de política realizadas entre 2011 e 2014.

O ensaio desenvolvimentista

Em agosto de 2011, a reunião do Comitê de Política Monetária do Banco Central (COPOM) diminuiu a taxa de juros de 12,5 para 12 por cento ao ano. O ineditismo da decisão consistiu em reduzir a taxa de juros na sequência de uma reunião que a havia aumentado. Nos encontros que se seguiram, o COPOM continuou reduzindo a taxa de juros, até que ela chegou a 7,25 por cento, em outubro de 2012, permanecendo nesse nível até abril de 2013.

Também em agosto de 2011, observou-se o início de um processo de desvalorização da taxa de câmbio brasileira. Desde o início do ano, o governo vinha alterando a regulamentação do mercado de câmbio, impondo recolhimentos compulsórios em algumas operações e alterando as alíquotas do imposto sobre operações financeiras (IOF). O resultado foi que, após atingir a média mensal mais baixa (R$ 1,56 por dólar) desde que o regime de câmbio fixo foi abandonado em janeiro de 1999, a taxa de câmbio começou a subir. Entre maio de 2012 e maio de 2013, ela passou a flutuar em torno de R$ 2,00 por dólar.

Essas alterações concomitantes visavam a estimular a elevação da taxa de investimento da economia brasileira, por meio da redução do custo do capital (via redução da taxa de juros) e do aumento da competitividade da produção nacional nos mercados estrangeiros (via desvalorização do câmbio). Supunha-se também que a redução do retorno das aplicações financeiras, que se seguiu à redução da taxa de juros, estimularia a transferência de recursos para atividades produtivas.

O ensaio desenvolvimentista não se restringiu à política macroeconômica, contudo. Houve também uma tentativa de aumentar a competitividade da economia através da redução de alguns custos incorridos pelas empresas. Esse era o objetivo, por exemplo, ao colocar em negociação as taxas de retorno das licitações de obras públicas, ao reduzir o preço da energia elétrica ou ao desonerar a folha de pagamento. Vislumbrava-se nos dois primeiros casos a possibilidade de conciliar crescimento econômico e redução das desigualdades. Afinal, o objetivo era limitar os lucros apropriados por alguns setores particularmente concentrados. O que se buscou fazer,

também, ao se reduzir os *spreads* cobrados pelos bancos públicos, impondo uma notável pressão competitiva sobre as instituições financeiras privadas.

Em termos de crescimento do produto e elevação da taxa de investimento, no entanto, esse esforço não surtiu os efeitos esperados. A razão, em parte, parece estar associada a restrições de demanda. Elas são muito visíveis quando se observa a trajetória dos termos de troca da economia brasileira, isto é, da razão entre os preços das exportações e das importações. Entre 2004 e 2011, tal razão cresceu mais do que 4 por cento ao ano, elevando a demanda e explicando, em parte, a aceleração do crescimento do produto observada no período.

Os termos de troca, no entanto, atingiram seu pico recente em setembro de 2011 e nos três anos seguintes caíram a uma taxa média de pouco menos de 4 por cento ao ano. Essa inversão deveu-se em grande medida à redução do preço de vários produtos primários exportados pelo Brasil, que, por sua vez, seguiu-se à desaceleração da economia chinesa. A queda nos termos de troca significou uma redução da demanda agregada no Brasil no exato momento em que se iniciava o ensaio desenvolvimentista. As empresas que viam, por um lado, parte de seus custos caírem, assistiam ao aumento de seus estoques. Sem expectativa de recuperação da demanda, o aumento das margens de lucro não foi capaz de estimular os investimentos.

É importante notar que a deterioração dos termos de troca, apesar de representar um choque adverso de demanda no curto prazo, pode eventualmente contribuir para o crescimento do produto ao aumentar a competitividade da produção nacional. Anthony Thirlwall (1983) argumentou há muito tempo, ao discutir as formulações de Raúl Prebisch, que ao desvalorizarem suas moedas para estimular as exportações os países buscam deteriorar seus termos de troca deliberadamente.

Seja como for, as restrições de demanda de curto prazo, associadas à trajetória dos termos de troca, parecem explicar apenas uma parte da dinâmica da taxa de investimento. A revisão recente divulgada pelo IBGE dos dados das contas nacionais mostra que a taxa de investimento, após elevar-se de 17,3 para 20,6 por cento

do Produto Interno Bruto (PIB), entre 2006 e 2010, ficou praticamente estagnada nos três anos seguintes e caiu quase um ponto percentual no ano passado. As taxas efetivamente observadas no período foram: 20,6 em 2011, 20,2 em 2012, 20,5 em 2013 e 19,7 por cento do PIB em 2014. Tal trajetória parece ter, em parte, uma natureza política.

A greve de investimento e as raízes da austeridade

Em um célebre artigo, Michal Kalecki (1943) explica as razões políticas que estariam por trás da oposição dos capitalistas a políticas que visem ao pleno emprego. Conforme mostrou recentemente Wolfgang Streeck (2011), suas conclusões podem ser generalizadas para compreender tensões mais gerais entre a politização das relações econômicas e os interesses dos capitalistas ou, em outras palavras, entre democracia e capitalismo.

Sucintamente, Kalecki argumenta que, ainda que as políticas governamentais possam ser benéficas no curto prazo para os capitalistas ao garantir-lhes demanda para os seus produtos, elas sofrem resistência por retirar deles um poderoso mecanismo de controle sobre os governos. Na ausência de políticas de estímulo à demanda, o nível de emprego e a taxa de crescimento do produto dependem crucialmente das decisões de investimento dos capitalistas. Assim, para evitar aumentos do desemprego e retrações econômicas que poderiam pôr em questão sua legitimidade política, os governos são forçados a ceder às pressões capitalistas e a moldar suas políticas de acordo com seus interesses. A referência constante ao "estado de confiança dos empresários" é a forma de manifestação dessa chantagem, pela qual os capitalistas ameaçam realizar uma "greve de investimentos" (na expressão de Streeck) em reação às políticas que os desagradam.

É claro que há limites a essa oposição, uma vez que a natureza das relações sociais capitalistas impõe que os proprietários se apropriem continuamente de uma parcela do excedente produzido pelos trabalhadores para que se reproduzam como proprietários. Se sua "greve de investimentos" for muito duradoura, sua capacidade

de se apropriar do excedente pode se reduzir demasiadamente. Contudo, até esse limite, há uma margem para que eles usem suas decisões de investimento como instrumento político.

Parece plausível argumentar que parte da estagnação do investimento ocorrida a partir de 2011 tenha essa natureza política. Ao mudar a política de juros, pressionar para baixo os *spreads* e colocar em questão a taxa de retorno das licitações públicas e das empresas do setor elétrico, o governo contrariou interesses poderosos. A reação foi visível na trajetória da taxa de investimento.

Pode-se argumentar que tal argumento tem a natureza de uma teoria conspiratória, mas na realidade ele implica apenas reconhecer que as decisões de investimento não são tomadas de forma completamente atomizada, por firmas que não estabelecem quaisquer relações entre si. Ao contrário, se a economia e a política são duas faces de uma mesma realidade social, é esperado que também os investimentos sejam objeto de barganha e negociação. Além disso, mesmo em uma economia com a dimensão da brasileira, é notório que alguns grandes grupos empresariais controlam uma parte significativa do investimento total. E uma decisão desses grupos, ao afetar seus fornecedores e consumidores, tende a ter um impacto agregado relevante.

Mais concretamente, a capacidade dos capitalistas de reagirem a uma política governamental depende de outros fatores como sua própria fragmentação e o grau de mobilização social. A estratégia do ensaio desenvolvimentista aparentemente supunha uma cisão entre interesses industriais e financeiros que restringiria a oposição a ser enfrentada. Em retrospecto, parece que tal cisão foi superestimada e que, como argumentou recentemente Maria da Conceição Tavares, há uma grande fusão entre o capital industrial e o financeiro na economia brasileira (Jungerfeld, 2014). Além disso, o ensaio desenvolvimentista não foi acompanhado de mobilização social, em 2011 e 2012, consistindo em um conjunto de decisões tomadas sem amplo debate público, por dentro de um sistema político cuja principal característica é forçar o gradualismo. Nesse contexto, os capitalistas podiam confiar que, com a pressão advinda de uma gre-

ve de investimentos, ele não teria força para se manter. E a política econômica convencional seria, cedo ou tarde, retomada.

A estagnação do investimento abriu, assim, o caminho para a virada da política econômica. Ao reduzir o crescimento da atividade econômica, desacelerou a arrecadação de impostos, colocando pressão sobre as contas públicas. Ao mesmo tempo, a desvalorização cambial pressionou a inflação e forçou o governo a recuar em relação ao afrouxamento da política monetária. A partir de abril de 2013, o COPOM inicia um ciclo de elevação da taxa de juros que, ao aumentar a conta de juros a ser paga pelo governo, retirou dele o argumento de que um superávit fiscal menor seria suficiente para estabilizar o endividamento público.

Perspectivas

Mas a quem interessa a austeridade? Ou, em outras palavras, por que a crítica ao ensaio desenvolvimentista assumiu a forma de defesa da austeridade, ainda que qualquer análise da trajetória da dívida pública total (mesmo da dívida bruta) não indique o cenário problemático que se alardeia? Mesmo que a virada da política econômica convença os capitalistas de que eles recuperaram o poderoso mecanismo de controle sobre o governo, de que fala Kalecki, nada garante que, em um cenário de retração da demanda e acumulação de estoques, eles voltarão a investir. A forte retração do gasto público que se anuncia virá indubitavelmente acompanhada de uma desaceleração econômica que *prima facie* não beneficia ninguém. Mas seria ingenuidade pensar que os defensores da austeridade simplesmente ignoram seus efeitos. Como apontou o próprio Kalecki, "ignorância obstinada é normalmente uma manifestação de motivos políticos subjacentes" (Kalecki, 1943, p. 324).

Dois tipos de motivos podem ser concebidos. O primeiro, mais evidente, é colocar um freio no aumento dos salários, aumentando o desemprego. Dessa forma, seria possível interromper e eventualmente reverter o aumento do percentual dos salários na renda, que foi observado nos últimos anos, e recuperar a margem de lucro das empresas. Antes da virada para a austeridade, esse ca-

minho já vinha se anunciando com a justificativa de combater a inflação. Desde 2013, Ilan Goldfajn, por exemplo, sugeria que não seria possível reduzir a inflação sem "desaquecer temporariamente (...) o mercado de trabalho" (Goldfajn, 2013). A polêmica em torno da afirmação de Armínio Fraga, durante a campanha eleitoral, segunda a qual os salários no Brasil cresceram muito aponta no mesmo sentido (Gamez & Nogueira, 2014).

O segundo motivo político subjacente parece estar relacionado à trajetória dos gastos públicos. Conforme tem sugerido Samuel Pessôa, desde 1999 as despesas públicas aumentam em uma velocidade superior à da elevação do produto, principalmente por pressões distributivas (Pessôa, S., 2011). Quase metade do aumento do gasto público do período deveu-se à elevação dos gastos sociais e do custeio da saúde e da educação. Assim, na ausência de uma crise fiscal, real ou imaginária, que force a mudança nas regras de concessão dos benefícios sociais e que contenha a expansão dos gastos com os serviços públicos, a tendência é uma carga tributária crescente e uma pressão contínua para que, dada a desigualdade de renda e riqueza, as parcelas mais ricas da população assumam uma parte cada vez maior desse total.

A austeridade cumpre, assim, a função de bloquear o avanço das demandas por redução das desigualdades. Ao mesmo tempo, restabelece o mecanismo de controle dos capitalistas sobre o governo. Nas palavras de Kalecki, "a função social da doutrina do 'equilíbrio fiscal' é tornar o nível de emprego dependente do 'estado de confiança'" (Kalecki, 1943, p. 325). No entanto, como o objetivo de reduzir as desigualdades foi incorporado ao modelo de sociedade compartilhado pelos brasileiros e pelas brasileiras, conforme argumenta Marcos Nobre (2013), sua tensão com a política de austeridade não poderá ser ocultada. E os conflitos sociais que cortam nossa sociedade devem apenas se aprofundar.

Do ciclo expansivo ao ajuste fiscal: uma interpretação estruturalista

Alexandre de Freitas Barbosa

Toda nação, em sua história, vive momentos de encruzilhada. Por vezes, é no âmbito da política que as saídas, sempre provisórias, se constroem. Mas e quando a própria política é parte da encruzilhada e qualquer ação parece inútil, logo superada pelo torvelinho da história? Surge então a necessidade de ganhar distanciamento do presente fugidio, por meio de uma interpretação capaz de captar a sua singularidade no movimento mais amplo da coletividade. A reflexão analítica – esboroando as fronteiras entre o econômico, o social e o político - transforma-se, então, em pré-condição para qualquer atuação propositiva.

Vivemos um desses momentos. Em vez de apenas exteriorizar a perplexidade que acomete a todos nós, neste momento da vida brasileira, optei por tentar entendê-lo como parte dos dilemas estruturais não enfrentados e acumulados no último quarto de século. Se a atual conjuntura – marcada pelo conflito entre os poderes da República, pela estagnação econômica com inflação e pela falta de sintonia entre os movimentos sociais e a lideranças políticas - não parecia a mais provável lá atrás, ela precisa ser compreendida em toda a sua complexidade. Por que improvável se tornou parte do real. Enfim, onde "erramos" enquanto coletividade?

Este breve artigo está dividido em três seções. A primeira encara os termos do debate econômico, o qual, tal como está colo-

cado, é parte do problema, ou seja, obstáculo para uma visão de futuro. A segunda procura esmiuçar a dinâmica estrutural do ciclo expansivo sob uma perspectiva crítica. A terceira empreende um exercício para compreender o que está por trás do ajuste fiscal – e do debate em torno do mesmo – com o objetivo de alargar o horizonte para além da política econômica.

Ortodoxos x Heterodoxos

O debate econômico no Brasil recente pode ser resumido, de maneira excessivamente sucinta, da seguinte forma.

Os ortodoxos defendem o ajuste fiscal, pois o governo Dilma teria praticado uma política monetária leniente com a inflação e uma política fiscal que teria "estourado" a confiança do mercado com relação à sustentabilidade da dívida pública. O tripé econômico – composto de metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante – teria sido o responsável pelo "sucesso" do governo Lula. As políticas anticíclicas cumpriram o seu papel no imediato pós-crise, mas depois a exceção se tornaria regra. As "intervenções" tentaram inutilmente ampliar o ciclo expansivo, quando o mais acertado seria antecipar o ajuste para que a economia voltasse a crescer sob novas bases, reduzindo as transferências sociais do governo, controlando o reajuste do salário-mínimo e abrindo espaço para mais investimentos, carreados pelo mercado de capitais e por uma maior participação do setor privado. Um novo choque de competitividade deveria se somar com a maior integração do Brasil nas cadeias de valor. O mercado de trabalho sob "pleno emprego" era o indicador de que a bonança havia chegado ao fim, ocasionando pressões inflacionárias.

Os heterodoxos resistem ao ajuste fiscal, pois ele tende a comprimir o investimento e o consumo, sem acarretar a redução da inflação, que não é de demanda. O aumento dos juros, ao ocasionar uma retração do PIB, e em virtude do seu impacto sobre as contas públicas, comprometeria o próprio ajuste fiscal. Ou, alternativamente, o seu sucesso dependeria de uma prolongada recessão, que poderia abortar, em vez de pavimentar, o tão esperado novo ciclo de crescimento. O governo Lula, ao acionar o investimento

público, endossar a valorização do salário-mínimo e a ampliação das transferências sociais, teria engendrado um novo modelo de desenvolvimento, apesar da camisa de força do tripé econômico. Com a continuidade da crise internacional, o governo respondeu ativando incentivos fiscais que não surtiram resultado em termos de recuperação econômica, mas permitiram a manutenção dos níveis de renda e de emprego. Um novo ciclo depende da manutenção da política social e de valorização do salário-mínimo e da recuperação da capacidade de investimento. O ajuste fiscal compromete, assim, a estratégia de crescimento com inclusão social.

Sem entrar no mérito dos argumentos acima expostos, percebe-se, que os dilemas estruturais da economia brasileira não parecem guiar os termos do debate. Fica-se refém da análise conjuntural da política econômica, informada mais pelos pressupostos das correntes econômicas que embasam as duas visões, do que por questões de mais largo alcance: posição internacional do país, relações entre poder público e setor privado, perfil da coalizão de poder e nova estrutura de classes.

Dinâmica estrutural do ciclo expansivo

O período 2004-2008 trouxe uma novidade na história econômica brasileira: crescimento econômico com inclusão social e redução da desigualdade, acompanhado de uma redução da vulnerabilidade externa. A "crise" de 2009 foi sucedida, no ano seguinte, por um mini-*boom* de crescimento da ordem de quase 8%, de acordo com a nova metodologia das contas nacionais. Ninguém poderia prever tal desenlace em meados de 2003. A economia internacional então cambaleava e o ajuste fiscal em curso estipulava um superávit primário da ordem de 4,25% do PIB.

A pergunta é simples: por que o que dava tão "certo", passou a dar "errado" a partir de 2012? Infelizmente, perdeu-se o hábito no Brasil de acompanhar a dinâmica coligada das estruturas econômicas, sociais e de poder internas e de analisar como elas se refazem ou desfazem em períodos de reorganização da economia mundial capitalista.

As explicações monocausais pouco contribuem. Nem foi apenas o "*boom* de *commodities*" que viabilizou o ciclo expansivo, como tampouco a assim chamada "segunda onda" da crise internacional explica a desaceleração recente.

Durante o governo Lula, ficou provado mais uma vez que por meio de políticas deliberadas do Estado – as quais não podem tudo, obviamente –, o país pode gerar a sua própria dinâmica cíclica, como nos ensinava Ignácio Rangel, o qual tampouco afirmava que o Brasil tivesse deixado de ser uma economia periférica (Rangel, 1985, p. 698).

O ciclo expansivo foi possível graças a alguns elementos: grande defasagem entre salário real e produtividade acumulada ao longo dos anos 1990; desvalorização do real nos anos de 1999 e 2002; capacidade do Estado de retroalimentar via transferências sociais e investimentos públicos a dinâmica de acumulação puxada pelo mercado interno, e não restrita ao consumo das famílias; forte expansão das exportações das commodities, mas também, ainda que em menor ritmo, das exportações de bens industrializados até 2008; e papel ativo dos bancos públicos para a retomada do investimento.

Os elementos acima não conformaram, contudo, um padrão de desenvolvimento capaz de se reproduzir no longo prazo. Para que assim o fosse, novas fronteiras de acumulação (investimentos em infra-estrutura urbana e social e aposta em nichos tecnológicos nos setores da indústria e serviços) deveriam ser abertas no mercado interno e no externo. Por exemplo, no mercado interno, existe ainda uma massa de poupança empoçada na esfera financeira e um reservatório de força de trabalho disponível, inserida precariamente no mundo do trabalho, a despeito da ascensão social recente. No mercado externo, o Brasil pode ainda ocupar espaços em novos segmentos tecnológicos intermediários e de fronteira.

Para que este potencial se viabilizasse, o Estado – como sempre e em qualquer lugar – deveria acenar para as oportunidades latentes, em associação com o setor privado. A sociedade civil deveria participar dessa nova coalizão, fundada numa "economia política das mudanças estruturais", as únicas capazes de consolidar a queda

da desigualdade e de mover o país alguns degraus acima na cadeia de valor, não contra o mercado interno, mas apoiando-se nele para o "grande salto adiante".

Mas a coalizão de governo, na passagem do governo Lula para o governo Dilma, ou seja, no momento da alta do ciclo – que era não apenas econômico, mas também político – optou por "bater o tambor" das suas conquistas, encolhendo a agenda propositiva.

Era este o momento para estruturar uma nova relação entre setor privado e setor público, para acolher as demandas reprimidas dos movimentos sociais e para promover uma verdadeira reforma do Estado de modo a aprofundar o pacto social, atenuando assim a importância da "grande base de sustentação política do governo".

Não foi o que vimos. Nenhum segmento da sociedade e muito menos do governo propôs um verdadeiro salto desenvolvimentista, trazendo consigo um projeto nacional sob novos alicerces, para se proteger da reorganização que os centros da economia mundial capitalista em crise estavam em vias de deslanchar.

Isso significaria, em termos econômicos, impedir a valorização do real – que trouxe benefícios de curto prazo no controle da inflação, mas entregou o nosso mercado aos produtos de EUA, UE e China; acionar novos e vultosos investimentos em infra-estrutura, por meio de concessões, com tarifas negociadas com o mercado (especialmente em energia e transportes, mas também nos serviços urbanos), antes que os gargalos aparecessem por todos os lados; e, muito provavelmente, rever de maneira comedida a meta de inflação para cima.

Preferimos viver sob os mantras do nosso líder operário-estadista então aplaudido pelo mercado e reverenciado pelo sistema político: "pagamos a dívida com o FMI"; "conseguimos o *investment grade*"; "viramos um país de classe média"; "estamos no pleno emprego". Chegamos até a inventar uma nova variedade de modelo de desenvolvimento, o social-desenvolvimentismo dos trópicos.

O governo optou por elevar os juros no início do governo Dilma e cortar os gastos, seguindo a receita do mercado. Depois fez o contrário, reduziu os juros e lançou as desonerações fiscais (in-

cluindo previdência), quando as expectativas já se voltavam contra a nossa economia. Mais adiante, elevou os juros e tentou compensar o quadro de "desaceleração com inflação", carregando nas isenções e subsídios. Agora, rendido ao mercado, o raio de manobra do governo recém-eleito reduz-se à medida que "crise econômica" se faz acompanhar da "crise política" arquitetada pela própria base de sustentação do governo. O que fazer?

A economia política do ajuste fiscal

Em primeiro lugar, admitir que erramos. Erramos, especialmente, por não seguir o ensinamento de Celso Furtado, na sua última grande obra de fôlego, *Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural*. Para o nosso pensador "a reflexão sobre o desenvolvimento deve conduzir a uma progressiva aproximação da teoria da acumulação com a teoria da estratificação social e com a teoria do poder" (Furtado, 2000, p. 30). Achamos que o desenvolvimento era endógeno e natural e que a profusão de dados positivos viera para ficar. Que o desenvolvimento era uma espécie de nirvana, alcançado sem o cotidiano trabalho de planejamento setorial e espacial, com ampla participação da sociedade. O PAC substituía o planejamento! Enfim, não percebemos os personagens do drama se deslocando por trás da sucessão de indicadores econômicos festejados pela mídia internacional.

O ciclo expansivo não gerava as forças sociais e políticas para o salto adiante. Ao contrário, a finança continuava vivendo sob os juros altos. Empresários e trabalhadores unidos estavam – a grita contra a "desindustrialização" viria mais tarde – aplaudindo os ganhos propiciados pelo câmbio valorizado. Os segmentos sociais ascendentes se endividavam com a expectativa de mais consumo. O movimento sindical vivia seus dias de glória, podendo inclusive abrir mão do trabalho de base. As pautas mais amplas dos novos movimentos sociais reivindicatórios eram engavetadas. A classe média tradicional torcia o nariz, mas nada dizia. Surpresa, ela procurava se acantonar para se diferenciar da "massa", aumentando o consumo conspícuo. Fazia investimentos imobiliários, viajava ao

exterior como "nunca antes" e aderia ao "*private banking*". A base de apoio ao governo só acrescia, enquanto Lula prometia extirpar os oligarcas do Congresso. Alguém se lembra?

Agora a onda virou. Percebeu-se como o jogo do capitalismo é pesado nos *fronts* interno e externo. Ele vive da incessante transformação que acarreta uma complexa renegociação de poder entre setor privado e setor público; e entre as nações com seus condomínios de alianças governamentais-empresariais. O Brasil foi inundado de bens industriais no momento em que o novo ciclo interno de investimentos se postergava e o *boom* de consumo alcançava os seus limites. A grita dos empresários contra o "custo Brasil", parcialmente esquecida, voltou ao que era antes. O setor privado interno passou a cobrar mais caro pelas concessões, e a finança resistiu ao choque de juros. O movimento sindical seguiu na defensiva, enquanto os "novos movimentos sociais" partiram para cima do governo em junho de 2013. No momento em que o país sofria a desaceleração econômica, agravada por sua nova posição na economia internacional, o governo via a sua base social se fragilizar. A saída encontrada foi fazer um discurso eleitoral progressista olhando para o passado, enquanto expandia de maneira indiscriminada a sua base de apoio político por meio de alianças esdrúxulas.

Em síntese, as engrenagens do capitalismo travaram, a nova estratificação social gerou mais fragmentação do que sustentação propositiva, enquanto o poder se concentrou ainda mais, tornando o governo refém do drama por ele acionado. O poder transformou-se num consórcio das classes dominantes que jogam em ambos os times: a situação e a oposição.

Neste quadro extremamente complexo, e suscetível a alterações abruptas, o governo tem como único cartucho, no curto prazo, o "ajuste fiscal". Não se trata de discutir se o país precisa ou não de ajuste fiscal em termos hipotéticos. O ajuste fiscal será (está sendo) negociado pelo governo com o Congresso, e agora com as centrais sindicais e outros setores da sociedade. No auge do apagão político, goste-se ou não, o que se viu – exponenciado pela mídia – era o cada vez mais poderoso ministro Levy negociando-o com os líderes

parlamentares. Enquanto isso, os ministros da coordenação política ficavam "batendo cabeça".

É importante que se diga: a aposta contra o ajuste fiscal, no atual momento, enfraquece o governo Dilma. Substituir o ajuste pela agenda que "venceu nas urnas" é dar um tiro no pé. Paradoxalmente, a continuidade do ajuste tende a esgarçar ainda mais as relações com os movimentos sociais e com as frações da classe empresarial que "em tese" o apoiam.

Mas se os conflitos tentem a se aguçar com ajuste, isso não significa que novos consensos não possam ser firmados. Pode o governo recuperar alguma margem de manobra durante tão árdua travessia? Para tanto, deve abrir mão de um figurino importado que lhe amputa os movimentos. Por exemplo, o ajuste fiscal não precisa vir acompanhado de alta dos juros, o principal mecanismo a pressionar os gastos do governo, especialmente num momento em que as expectativas de investimento encontram-se combalidas.

Em síntese, é a capacidade do governo para apontar algumas vias de recuperação do investimento no longo prazo – durante o ajuste, e como forma de calibrá-lo – que pode soldar alianças com segmentos estratégicos para a recomposição da sua base social no futuro e para a elaboração de um efetivo projeto nacional. Do contrário, ficará refém da sua "coordenação política", sujeita a derrotas consecutivas. Esta primeira opção significa defrontar-se com as contradições da Era Lula, hoje escancaradas, de modo a superá-las.

A outra opção é deixar que a via conservadora seja acionada juntamente com o ajuste. Devemos separar o joio do trigo, pois o ajuste fiscal não precisa e nem deve levar ao enfraquecimento do papel do Estado na economia, seja na esfera regulatória, como na produtiva e no financiamento ao longo prazo; nem ao corte dos gastos sociais e de suas indexações e vinculações orçamentárias; e nem à aceitação de uma postura subordinada do mercado interno com impactos nocivos sobre a capacidade de investimento, o emprego e o nível de salários.

Acionar o ajuste junto com a agenda de reformas mercadistas, seria como passar o bastão ao adversário para se proteger do impea-

chment. Estaria, assim, assegurada não só a continuidade institucional, mas também uma alternativa antidesenvolvimentista[1], agora com base social, apoio explícito das classes dominantes e da mídia, além de possibilidade de vitória nas urnas. Seria o terceiro governo FHC. E o Brasil entraria para a história como o reino encantado da dialética!

1. Sobre a agenda antidesenvolvimentista, ver artigo do autor deste artigo in: "Teoria e Debate", edição 118, 12 de novembro de 2013.

Desvalorização e política cambial no Brasil

Pedro Rossi

A taxa de câmbio não é apenas um preço de mercado, mas também um instrumento de política econômica e uma ferramenta para o desenvolvimento. Uma taxa de câmbio competitiva é condição necessária, apesar de não suficiente, para uma estrutura produtiva diversificada e um projeto de desenvolvimento soberano e social. Considerando sua importância, esse artigo propõe duas questões sobre o tema; 1ª) a desvalorização cambial não é uma panaceia para os problemas brasileiros e seus efeitos sobre a estrutura produtiva e a distribuição de renda são complexos e 2ª) a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva depende da regulação do mercado de câmbio brasileiro.

Câmbio, estrutura produtiva e distribuição de renda

O efeito da taxa de câmbio sobre a estrutura produtiva depende da temporalidade da análise. No curto prazo, os efeitos são ambíguos uma vez que há uma enorme rigidez na estrutura produtiva. A oferta não responde automaticamente aos estímulos de preços e a substituição de produtos importados depende da flexibilidade de contratos e das redes de fornecedores. Nem sempre uma empresa brasileira pode substituir um insumo importado por um produto doméstico, seja por obrigações contratuais, seja porque o fornece-

dor doméstico simplesmente não existe. Ou seja, a desvalorização cambial se apresenta, no curto prazo, como um elemento de custo para as empresas. No caso brasileiro, o impacto de curto prazo do câmbio sobre a estrutura produtiva parece ser negativo para vários setores que, com alta penetração de insumos importados, repassam ao consumidor o custo da desvalorização, o que neutraliza parte dos ganhos de competitividade.

No longo prazo o problema contratual se resolve, mas o surgimento de redes de fornecedores domésticos depende de novas empresas, empresários, *expertise*, tecnologia, que nem sempre estão disponíveis. Nesse contexto, se um longo período de apreciação pode quebrar cadeias produtivas e desindustrializar, a desvalorização cambial não necessariamente remonta essas cadeias e reconstrói o caminho da industrialização. Nesse ponto, é preciso ter claro que uma estratégia de diversificação da estrutura produtiva depende da articulação da política cambial com outras políticas macro, de crédito e industrial.

Alguns argumentam que a desvalorização cambial, ao reduzir os salários reais, aumenta as taxas de lucro e, consequentemente, o investimento industrial. Essa afirmação é uma possibilidade teórica, mas não é necessariamente verdadeira. Primeiramente, porque uma desvalorização cambial não precisa ser acompanhada por uma queda nos salários reais, ou seja, a desvalorização não é uma simples geradora de pressão inflacionária, mas uma fonte de alteração dos preços relativos no âmbito de uma economia nacional, em particular, entre os preços dos bens comercializáveis e os preços de serviços. Nesses termos, o impacto distributivo de uma desvalorização cambial pode perfeitamente preservar os salários reais e aumentar o lucro dos setores produtores de bens relativamente ao lucro do setor de serviços. No caso brasileiro, o longo período de câmbio apreciado contribuiu para uma inflação de serviços acima da inflação de bens comercializáveis, o que gerou um ajustamento de preços relativos em benefício do setor de serviços.

Adicionalmente, pode ser um equívoco pensar na queda de salários reais como um incentivo ao lucro e ao investimento indus-

trial. Dentre outros motivos, porque o salário não é apenas uma variável de oferta – ou de custo de produção – mas também de demanda. Logo, a queda dos salários reais domésticos é também a queda na demanda doméstica por produtos industriais. Nesse sentido, apostar na queda dos salários reais como elemento dinâmico é, para além de um desvio do projeto distributivo, um erro estratégico especialmente em economias como a brasileira onde o mercado interno é extremamente importante para o setor industrial. Ou ainda, a aposta em uma estratégia chinesa – de baixos salários e crescimento puxado pelas exportações – além de incompatível com uma estratégia distributiva, abre mão de uma demanda interna forte em um mundo com escassez de demanda.

O desafio brasileiro é, portanto, a construção de um modelo econômico onde a expansão dos salários e a inclusão social dinamizem o mercado doméstico e que isso seja canalizado para expansão e aumento da produtividade da indústria brasileira. Para isso, a desvalorização cambial será virtuosa se, por um lado, não penalizar o poder de compra dos salários e, por outro lado, evitar que o dinamismo econômico provocado pelo processo distributivo seja consumido pelo aumento de importações.

Sem mudanças institucionais não se sustenta um câmbio desvalorizado

No Brasil qualquer processo de desvalorização cambial está sujeito à reversão, uma vez que a economia brasileira é extremamente sensível aos efeitos do ciclo de liquidez internacional. Nesse contexto, há duas especificidades a se considerar, a primeira é o patamar da taxa de juros básica da economia. As altas taxas de juros praticadas no Brasil estimulam as operações de *carry trade*, que constituem investimentos alavancados motivados pelo diferencial de juros com outras moedas. Esses investimentos provocam a apreciação da moeda brasileira nos períodos de alta do ciclo de liquidez internacional, mas também provocam o efeito inverso na reversão do ciclo, quando as operações de *carry trade* são desmontadas. Já a segunda particularidade da economia brasileira refere-se à

institucionalidade do mercado de câmbio brasileiro que se mostra permeável à especulação financeira, dada a abertura financeira e a liquidez no mercado de derivativos.

Essas características da economia brasileira, de alta taxa de juros e institucionalidade permeável à especulação financeira, tornam a taxa de câmbio real/dólar uma das mais voláteis do sistema internacional e impedem seu uso como ferramenta para o desenvolvimento. Nos últimos anos foram dois ciclos longos de apreciação (2003-2008 e 2009-2012) intercalados por períodos de depreciação cambial, todos recheados com muita volatilidade. Esse padrão de flutuação cambial, que acompanha o ciclo de liquidez internacional, reproduz a volatilidade dos índices financeiros e ressalta a natureza da moeda como um ativo financeiro.

A boa notícia é que esse padrão de flutuação não é imutável. Não há nenhuma lei econômica que imponha à moeda brasileira o respeito diário aos movimentos da liquidez global, nem a reagir instantaneamente às transitórias expectativas dos agentes financeiros. Tampouco essa flutuação é um desfecho inevitável das forças de mercado e da tecnologia, decorrentes de uma globalização financeira supostamente irreversível. Pelo contrário, esse padrão de flutuação cambial é uma opção política que decorre de uma institucionalidade politicamente construída e de um determinado modelo de atuação da política cambial que pode (e deve) ser aprimorado.

No início do primeiro governo Dilma, a experiência do IOF sobre as posições vendidas no mercado de derivativos, somada às outras medidas regulatórias como a oneração sobre a posição dos bancos e a regulação dos fluxos de capital, mostrou que é possível montar uma institucionalidade capaz de administrar a flutuação da moeda brasileira. Essa capacidade de administração ficou evidente no segundo semestre de 2012, em particular entre julho e novembro, quando a taxa de câmbio flutuou no intervalo entre R$/US$ 2,00 e 2,05, o que constituiu sua menor volatilidade desde o abandono do regime de bandas cambiais em 1999. A despeito do êxito inicial, as medidas regulatórias foram, uma-a-uma, removidas conforme crescia a pressão política do mercado financeiro e virava o ciclo de liquidez.

Portanto, a desvalorização cambial recente deve ser vista com cautela e a tarefa da política cambial exige um olhar transformador sobre a atual institucionalidade do mercado de câmbio. Uma taxa de câmbio mais adequada ao desenvolvimento econômico, que permita a passagem para outro padrão de flutuação cambial - menos volátil e mais adequado às necessidades do parque produtivo brasileiro - depende da regulação do mercado de câmbio. Em particular, essa regulação passa por uma inevitável redução da liquidez no mercado futuro e por uma transferência gradual de liquidez para o mercado à vista. O objetivo final dessas políticas é neutralizar o efeito da especulação na taxa de câmbio, que poderá flutuar mais próxima de fundamentos reais, sem distorções financeiras.

O Regime de metas de inflação no Brasil: o que pode ser mudado?

Luiz Fernando de Paula e
Paulo José Saraiva

Atualmente, 27 países desenvolvidos e emergentes adotam o regime de metas de inflação (RMI), ou alguma variante deste modelo. Este regime é visto como um "estado das artes" do que é conhecido como Novo Consenso Macroeconômico (NCM) entre os economistas da visão ortodoxa ("*mainstream*"). A ideia da existência de um NCM foi (auto)atribuída pelos proponentes do regime de metas de inflação, embora seja questionada por economistas heterodoxos. Após a crise de 2007-2008, foi parcialmente revisto pelos mesmos economistas ortodoxos defensores do RMI, apesar de nenhuma mudança substancial ter sido proposta.

O Brasil aderiu ao RMI no ano de 1999, na sequência do fim da âncora cambial do Plano Real. Contudo, a gestão do RMI pelo Banco Central - em parte em função de um passado de alta inflação – ainda se inspira na visão do "novo consenso" que antecede à crise recente, o que tem frequentemente levado a uma política de juros exageradamente altos, com impactos negativos sobre o crescimento econômico.

Esta política provoca um desperdício da produção atual (PIB) em relação ao potencial de crescimento da economia e se faz às custas de elevação da dívida pública (em relação ao PIB), tendo impacto distributivo favorável aos portadores de títulos da dívida pública e gerando enorme pressão para elevação de superávits fiscais primários, ou seja, antes do pagamento dos serviços financeiros crescentes

da dívida pública. A configuração de uma política macroeconômica que compatibilize crescimento econômico com estabilidade de preços e estabilidade financeira requer uma coordenação maior de política econômica, incluindo, além da política monetária, política fiscal, política cambial e política de rendas. Nosso foco aqui, contudo, é a política monetária.

O Novo Consenso Macroeconômico

O NCM estabelece que uma taxa de inflação baixa e estável é condição *sine qua non* para o crescimento de longo prazo, uma vez que é suposta a inexistência de uma contradição (ou *trade-off*, no jargão dos economistas) de longo prazo entre a inflação e o desemprego, ou seja, a suposição de que a economia caminha para um nível de produção predeterminado. A curto prazo, contudo, a redução da inflação exigiria aumentar a taxa de desemprego na economia.

Outra característica desta visão é que a discricionariedade na condução da política monetária deve ser limitada por regras. Não obstante, deve haver alguma flexibilidade para acomodar os choques de oferta que elevam a inflação independentemente da variação do nível de renda e emprego.

A fundamentação teórica do NCM está relacionada a junção de diversos elementos teóricos e empíricos oriundos dos desenvolvimentos de escolas de pensamento econômico liberal - por exemplo, a moeda é neutra no longo prazo (somente fatores reais, tais como produtividade, tecnologia, afetam a economia no longo prazo); existe uma taxa natural de desemprego que não é manipulável por política econômica etc. – mas assumindo-se (a partir de ampla pesquisa empírica) a existência de rigidez de preços e de salários suficientemente significativa para permitir que a demanda agregada tenha relevância na condução da atividade econômica de curto prazo.

Assim, o NCM é a nova síntese da teoria macroeconômica convencional, de modo similar a "síntese neoclássica" dos anos 1950 (junção da teoria clássica com a keynesiana). Contudo, a política monetária, ao invés da fiscal, torna-se o principal instrumento de política econômica, sendo que as demais políticas (fiscal, cambial,

financeira etc.) tornam-se subordinadas aos objetivos de estabilização do produto e principalmente da inflação. Mishkin (2011, p.3) sintetiza os princípios do NCM, incluindo, entre outros, o seguinte: a inflação é sempre e em todo lugar um fenômeno monetário; a estabilidade de preços tem importantes benefícios para a economia; expectativas desempenham um papel crucial na determinação da inflação; taxa real de juros precisa aumentar com maior inflação (vale a chamada "regra de Taylor"); banco central independente ajuda a aprimorar a eficiência da política monetária.

Partindo destas hipóteses, o RMI seria o melhor arranjo institucional para conduzir a política econômica, dado o objetivo de uma taxa de inflação baixa e estável (em torno de 2% nos países centrais), além de minimizar as flutuações do produto. Tal regime permitiria uma "discricionariedade restrita" na condução da política monetária, ao combinar alguma flexibilidade com credibilidade de maneira ótima, permitindo assim que o banco central (BC) reaja à ocorrência de recessões não previstas por meio de mudanças na taxa de juros de curto prazo, reduzindo as flutuações do produto em torno de sua tendência de longo prazo.

Adicionalmente, a implantação de um RMI reduz os graus de liberdade de atuação de um banco central para produzir surpresas inflacionárias que visem explorar o *trade-off* entre inflação e desemprego no curto prazo e amarra assim a política monetária ao objetivo central de estabilidade de preços. Deste modo, a defesa de um Banco Central Independente é justificada como necessária para ancorar as expectativas dos agentes, tidas como relevantes para a inflação. Nesta perspectiva, cabe avaliar os diferentes formatos do RMI e sua eficácia em termos de sustentação a um maior crescimento econômico e a uma inflação menor.

O Regime de Metas de Inflação

O RMI, implementado em vários países a partir da década 1990, tem como ponto de partida dois pressupostos. O primeiro está relacionado ao insucesso de outras estratégias de âncoras nominais visando o controle da taxa de inflação, tais como as metas de

taxa de câmbio e metas monetárias. O segundo é que a política monetária é inócua para afetar as variáveis reais da economia (produto e emprego) de forma duradoura. Assim, a adoção de um RMI tem como característica o reconhecimento explícito de que o objetivo principal da política econômica e particularmente do BC é a manutenção de uma taxa de inflação baixa e estável.

Em versões mais flexíveis do regime de metas, o objetivo de estabilidade de preços pode ser acompanhado pelo compromisso de manter a estabilização do produto corrente em níveis próximos da taxa potencial de crescimento, mas somente naquelas condições em que a estabilidade de preços não seja violada. De fato, em muitos países a lei que rege o BC estabelece, como objetivo subsidiário, que o BC dará suporte à prosperidade econômica e ao bem-estar social, de modo geral. Por exemplo, o BC da Austrália tem um duplo mandato – estabilidade de preços e emprego -, enquanto que o BC do Canadá tem como objetivo promover o bem-estar econômico e financeiro do país. Ademais, observa-se que a partir da crise financeira de 2007 vários BCs, incluindo o Banco da Inglaterra, passaram a incluir a estabilidade financeira entre seus objetivos.

Na maioria dos países que adotam o RMI (15 em 27, incluindo o Brasil) a meta de inflação é estabelecida conjuntamente pelo governo e o BC, seguido de 9 países no qual o BC define a meta (neste caso a maioria está na América Latina e na Europa do Leste), sendo que em apenas três países (África do Sul, Noruega e Reino Unido) cabe ao governo esta tarefa. Quanto à definição do *horizonte da meta* – período no qual o BC é esperado alcançar sua meta de inflação –, a maioria dos países utiliza um prazo médio (dois anos ou mais ou então um período móvel) que permite divergências de curto prazo entre a meta e os choques que afetam a economia, já que choques não previsíveis têm efeitos defasados na economia. Deve ser destacado que o Brasil, neste particular, é um dos poucos países que utilizam a meta anual (ano calendário) como horizonte da meta de inflação. Na Tabela 1 esta discussão é sintetizada.

Existe um grande número de estudos que comparam a performance de países que adotam o RMI com países que não o adotam.

Tabela 1: Características do Regime de Metas de Inflação

País	Ano implementação	Meta estabelecida	Medida da meta	Meta em 2012	Tipo de meta	Horizonte da meta
África do Sul (EME)	2000	G	IPC	3%-6%	Banda	Base contínua
Armênia (EME)	2006	G e BC	IPC	4,0%/±1,5 pp	P+T	Médio prazo
Austrália (DES)	1993	G e BC	IPC	2,0%-3,0%	Banda	Médio prazo
Brasil (EME)	1999	G e BC	IPC	4,5%/±2 pp	P+T	Meta anual
Canadá (DES)	1991	G e BC	IPC	2,0%	P +T	6/8 trimestres
Chile (EME)	1991	BC	IPC	3,0%/±1 pp	P+T	Cerca 2 anos
Colômbia (EME)	1999	BC	IPC	2,0%-4,0%	Banda	Médio prazo
Coréia do Sul (DES)	2001	G e BC	IPC	3,0%/±1 pp	P+T	Médio prazo
Gana (EME)	2007	G e BC	IPC	8,7%± 2pp	P+T	Médio prazo
Guatemala (EME)	2005	BC	IPC	4,5%/±1 pp	P+T	Meta anual
Hungria (EME)	2001	BC	IPC	3,0%	Ponto	Médio prazo
Indonésia (EME)	2005	G e BC	IPC	4,5%/±1 pp	P+T	Médio prazo
Islândia (DES)	2001	G e BC	IPC	2,5%	Ponto	Meta anual
Israel (DES)	1992	G e BC	IPC	1%-3%	Banda	Em de 2 anos
México (EME)	1999	BC	IPC	3,0%/±1 pp	P+T	Médio prazo
Filipinas (EME)	2002	G e BC	IPC	4,0%/±1 pp	P+T	Médio prazo
Noruega (DES)	2001	G	IPC	2,5%	Ponto	Médio prazo
Nova Zelândia (DES)	1990	G e BC	IPC	1,0%-3,0%	Banda	Médio prazo
Peru (EME)	2002	BC	IPC	2,0%/±1 pp	P+T	O tempo todo
Polônia (EME)	1998	BC	IPC	2,5%/±1 pp	P+T	Médio prazo
Reino Unido (DES)	1992	G	IPC	2,0%	Ponto	Meta anual
Rep. Tcheca (EME)	1997	BC	IPC	2,0%/±1 pp	P+T	Médio prazo
Romênia (EME)	2005	G e BC	IPC	3,0%/±1 pp	P+T	Médio prazo
Sérvia (EME)	2006	G e BC	IPC	4,0%/ 1,5 pp	P+T	Médio prazo
Suécia (DES)	1993	BC	IPC	2,0%	Ponto	Médio prazo
Tailândia (EME)	2000	G e BC	IPC	3,0%/1,5 pp	P+T	Médio prazo
Turquia (EME)	2006	G e B	IPC	5,0%/±2 pp	P+T	Médio prazo

Fonte: Elaboração própria, com base em fontes diversas

Nota: BC = banco central; G = governo; IPC = índice de preços ao consumidor; P+T=Ponto com banda de tolerância; pp = ponto percentual; médio prazo = horizonte de meta de dois ou mais anos (exceção da República Tcheca que é de 18 meses); e DE = país desenvolvido; EME = país emergente

Os estudos empíricos, de modo geral, não corroboram a conclusão que países emergentes que adotam RMI têm uma performance melhor em termos de maior crescimento econômico e menor inflação em relação aos países que não adotam. É importante ressaltar que essa evidência está relacionada à ocorrência de problemas econômicos específicos inerentes aos países emergentes.

De fato, os países emergentes – como o Brasil – enfrentam desafios específicos ao adotar o RMI, levando em conta que: (i) tais economias têm um repasse cambial (impacto da variação do câmbio sobre os preços domésticos) maior do que as economias desenvolvidas, uma vez que nessas economias a renda das famílias tem um proporção maior de bens comercializáveis internacionalmente (e menos serviços) na cesta de consumo das famílias; (ii) a maior dificuldade na previsão da inflação, uma vez que os choques são maiores e têm efeito mais forte nessas economias; e (iii) parte de seus passivos (grandes empresas, governos etc.) são denominados em moeda externa, criando um problema de "medo de flutuar" em relação à taxa de câmbio, em função dos impactos deletérios da desvalorização cambial abrupta sobre dívidas.

E o Brasil?

Especificamente em relação ao Brasil, pode-se estabelecer a existência de três fases desde a implantação do RMI em 1999. Nos seis primeiros anos de sua adoção (1999-2004), o BC do Brasil (BCB) teve dificuldades no cumprimento das metas, a despeito das altas taxas de juros, sendo o principal responsável a forte desvalorização cambial. No período 2005-2009 (à exceção de 2008), as metas foram cumpridas com maior facilidade, favorecidas pelos efeitos positivos da apreciação cambial sobre os preços domésticos. Já no período 2010-2014 a taxa de inflação aumentou, ficando perto do teto da meta. Além da elevação nos preços de alimentos e bebidas, devido ao crescimento do mercado interno e dos preços elevados das commodities, destaca-se o forte crescimento dos preços de serviços, que vem ocorrendo desde 2010, em decorrência de mudanças estruturais na economia brasileira relacionadas à melhoria na distribuição de renda e redução do desemprego.

Alguns estudos empíricos sobre os efeitos da política de juros em um regime de metas de inflação no Brasil destacam a necessidade de se avaliar seriamente os efeitos reais da política monetária sobre produto e emprego. Neste sentido, Libânio (2010), ao avaliar empiricamente a relação entre política monetária e desempe-

nho econômico no Brasil durante o período 1999-2006, encontrou que a política monetária reage de forma pró-cíclica e assimétrica a flutuações na atividade econômica – muito "apertada" durante as recessões e não tão "frouxa" durante períodos de expansão. Tal padrão, portanto, gera um viés para baixo na demanda agregada, com efeitos reais negativos sobre o nível do produto.

Nesta mesma direção, Modenesi (2008) apresenta evidências empíricas de que a formação da meta da taxa Selic é pautada por uma convenção pró-conservadorismo, com um comportamento assimétrico do BC. Ele eleva a taxa de juros mais fortemente por ocasião de aumento na taxa de crescimento ou no hiato inflacionário (diferença entre a inflação corrente e a meta inflacionária), e reduz pouco quando diminuem tais hiatos, i.e., quando a economia desacelera ou a inflação diminui.

Deste modo, tais estudos mostram que o RMI na forma em que é operado no Brasil tem resultado frequentemente em efeitos colaterais negativos sobre o nível de produto e renda no país, contribuindo para a economia crescer abaixo do seu potencial.

Quais lições podemos tirar?

Da análise acima, pode-se extrair seis lições importantes.

Em primeiro lugar, o Brasil é um dos poucos países que apresenta uma meta anual (ano calendário) como horizonte da meta de inflação. A implicação mais imediata é que face a choques de oferta (agrícola, petróleo etc.), o Banco Central tem que responder imediatamente a tais choques, tendo em vista a prevalência de um horizonte curto para cumprimento da meta. Ademais, ao contrário do Brasil, um número crescente de países adota concomitantemente outros objetivos para a política monetária, como bem-estar econômico, baixo desemprego e estabilidade financeira.

Em segundo lugar, os estudos empíricos, de modo geral, não são conclusivos em encontrar evidências de que os países emergentes que adotam o RMI têm uma performance melhor em termos de maior crescimento econômico e menor inflação em comparação aos países que não adotam. Este resultado levanta a discussão a respei-

to de quais regimes de política econômica são mais adequados para sustentar um crescimento econômico robusto compatível com a estabilidade de preços.

Em terceiro lugar, países emergentes enfrentam desafios específicos para colocar em funcionamento o RMI, relacionados ao maior repasse cambial sobre preços domésticos, à dificuldade de previsão da inflação e, de modo geral, à maior amplitude de obrigações em moeda estrangeira.

Em quarto lugar, estudos empíricos, ao avaliarem os efeitos da política monetária no Brasil sobre produto e emprego, encontram evidências de que o RMI – na forma em que é operado no Brasil – tem efeitos colaterais negativos sobre o nível de produto e renda no país.

Em quinto lugar, observa-se que o fato da taxa de inflação no Brasil estar acima da média dos países que adotam este regime, decorre em parte da tendência ao longo dos últimos anos de elevação do salário real e melhoria na distribuição de renda, ou seja, decorrem de um fenômeno estrutural.

Por fim, a estabilidade de preços, necessária para evitar uma deterioração do poder de compra do trabalhador, deve ser obtida com uma política ampla de combate à inflação, incluindo política de rendas (definição de regras de salário-mínimo, negociação salarial em geral etc.), revisão dos resquícios de indexação da economia, redefinição de regras de reajustes de preços administrados, como planos de saúde, que estimulem a redução de custos etc.

Neste sentido, é fundamental uma boa coordenação da política econômica e uma melhoria na governança da política macroeconômica, incluindo o estabelecimento de um horizonte maior de cumprimento da meta inflacionária, para além do ano calendário, de modo a permitir acomodar melhor choques de oferta. Além da necessidade de compatibilizar o objetivo de estabilidade de preços com outros objetivos de política (crescimento, estabilidade de preços, melhor desempenho da balança comercial etc.), deve-se utilizar instrumentos mais amplos de combate à inflação, que não seja somente a política monetária.

Em conclusão, já é tempo de começarmos a discutir mais seriamente a estrutura do regime de metas de inflação, incluindo uma avaliação sobre o horizonte da meta e dos mandatos públicos a que deve se submeter o Banco Central.

Impasse entre mobilidade e polarização recentes no capitalismo brasileiro

Marcio Pochmann

A primeira década do século XXI foi marcada pela retomada da mobilidade social, um dos principais traços do capitalismo de natureza selvagem que se consagrou no Brasil. De forma inédita, a combinação do regime democrático com crescimento econômico e políticas de distribuição de renda permitiu elevar o padrão de consumo, sobretudo, na base da pirâmide social, após a rápida expansão da riqueza com brutal concentração da renda durante a ditadura militar nas décadas de 1960 e 1970 e a regressão econômica e social na transição democrática dos anos de 1980 e 1990.

A partir do estabelecimento da estabilidade monetária, alcançada com o Plano Real no governo de Itamar Franco, em 1994, o Brasil registrou dois períodos distintos, em termos de polarização e acomodação na distribuição da renda no interior da sociedade. No primeiro período ocorrido entre os anos de 1995 e 2003, registrou-se importante sinal de polarização na distribuição da renda, uma vez que poucos segmentos sociais ampliaram os seus ganhos, enquanto a maior parte reduziu sua participação relativa.

De acordo com o Gráfico 1, por exemplo, percebe-se que a estabilidade no poder aquisitivo dos rendimentos ocorreu somente entre 1995 e 1997, para depois seguir decrescente até 2003. O desemprego nacional, contudo, aumentou continuamente entre 1995 e 1999, para depois estabilizar até 2003.

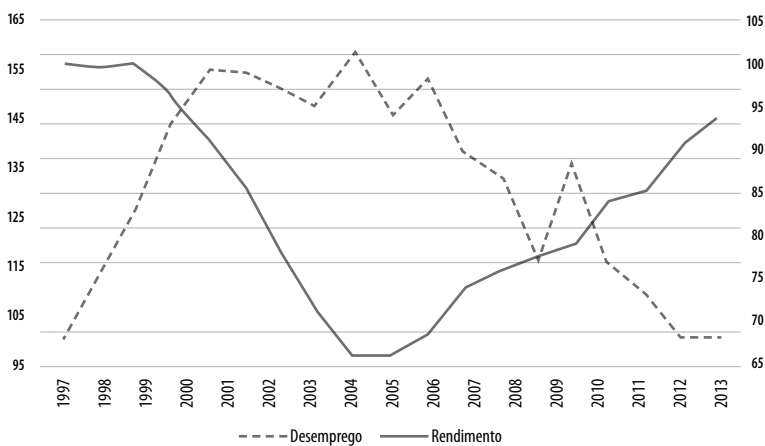
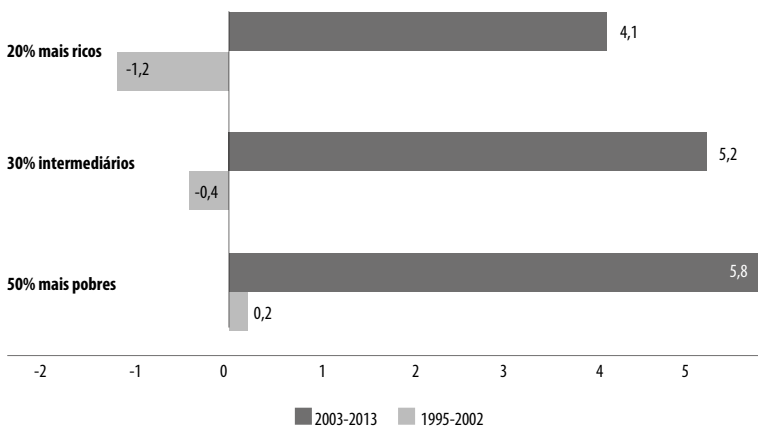
Gráfico 1: Brasil: evolução do índice do rendimento médio real dos ocupados com renda e da taxa nacional de desemprego (1995 = 100)

Fonte IBGE/Pnad (elaboração própria)

Gráfico 2: Brasil: variação média anual do rendimento real dos ocupados com renda de todos os trabalhos (em %)

Fonte IBGE/Pnad (elaboração própria)

O segundo período verificado a partir de 2004 apontou para a acomodação dos ganhos distributivos, tendo melhora simultânea em praticamente todos os segmentos sociais. Exemplo disso pode ser observado no sentido geral do decréscimo no desemprego nacional e da elevação do poder aquisitivo no rendimento médio dos ocupados, o que confirma a elevação generalizada das condições de vida do conjunto da população.

Por conta disso, pode-se reconhecer que a polarização socioeconômica mais acentuada seria produto do final do século XX, enquanto a acomodação no interior da sociedade teria sido possibilitada no início do século XXI. Pelo Gráfico 2, confirma-se o movimento de polarização e acomodação social por meio do exercício da separação do conjunto da sociedade em três segmentos distintos (ricos, intermediários e pobres), segundo o nível de renda.

Nos anos da estabilidade monetária recente (1995 - 2003), somente os 50% mais pobres da população conseguiram ter o rendimento mantido acima da inflação, com elevação média anual de 0,2%. Para o mesmo período de tempo, o segmento de rendimento intermediário dos brasileiros (do sexto a oitavo decil da escala da distribuição pessoal da renda) registrou perdas médias anuais de 0,4%, enquanto os 20% mais ricos acusaram queda mais acentuada (1,2%) na renda.

Na fase atual da estabilização monetária, que compreende o período entre 2003 e 2013, segundo informações oficiais do IBGE, todos os segmentos sociais elevaram significativamente o nível de rendimento. A parcela que compreende os 50% mais pobres da população aumentou a cada ano, em média, 5,8% o poder aquisitivo do rendimento, ao passo que o segmento social intermediário cresceu a renda média em 5,2% ao ano e os ricos subiram 4,1% como média anual entre 2003-2013.

Neste sentido que o período recente evidencia a acomodação socioeconômica, não a polarização, uma vez que ninguém ficou para trás. Apesar disso, o quadro político nacional aponta para outra perspectiva de significativa polarização, especialmente no período recente.

As manifestações coletivas ocorridas no início do ano de 2015 talvez possam contribuir para lançar luzes sobre o atual momento político brasileiro de importante politização frente à acomodação socioeconômica anteriormente assinalada. Em conformidade com pesquisa de opinião pública conduzida pela Fundação Perseu Abramo a partir de amostras de participantes nas manifestações dos dias 13 e 15 de março de 2015, podem ser percebidos os evidentes impactos – para o mal ou para o bem – das transformações verificadas na base material no sentimento das pessoas.

Para os que saíram às ruas para se manifestar contra a política econômica, no dia 13 de março, uma sexta feira, percebe-se que o perfil médio dos participantes em São Paulo se aproximou mais do conjunto da população nacional, com a importante presença de não brancos e com rendimentos menores. Estes setores foram impactados substancialmente por alterações na economia desde a década de 2000 relativas à elevação do nível geral de emprego, formalização dos postos de trabalho, ampliação do poder de compra dos salários, generalização do acesso ao crédito e ao maior consumo e sua diversificação.

Por outro lado, o perfil dos participantes na manifestação do dia 15 de março em São Paulo, a favor do *impeachment* da presidenta, distanciou-se das características típicas dos brasileiros em função da maior escolaridade, rendimento e raça/cor. Para estes segmentos sociais, as alterações econômicas terminaram por impactar positivamente pouco ou mesmo trazer consequências percebidas como negativas das transformações distributivas.

Talvez, a simbologia do trânsito em que todos estariam em movimento na via, parece indicar certo desconforto político para alguns, uma vez que o pessoal de menor rendimento e utilitário do transporte coletivo estaria, por exemplo, andando mais rapidamente, enquanto aqueles de maior rendimento, usuários do transporte particular e individual e até de luxo, mover-se-iam com velocidade menos intensa.

Mesmo que a ascensão dos debaixo não tenha repercutido negativamente no padrão de vida dos estratos de maior rendimento no

Brasil, gerou certo desconforto frente à redução do distanciamento que até pouco tempo demarcava o espaço de atuação das diferentes classes e frações de classe sociais. De certa forma, percebe-se até o registro do sentimento de ameaça de parte dos melhores incluídos frente ao processo de combate à exclusão dos mais pobres, uma vez que repercute no acirramento da competição pelas oportunidades geradas no País.

Sinais de polarização política crescem de dimensão no quotidiano da sociedade brasileira. Estranho notar, contudo, elementos consistentes de justificativa da polarização se o foco for o comportamento de variáveis sínteses sobre a evolução da situação socioeconômica do conjunto da população.

De certa forma, as relações existentes entre a infra e a superestrutura de uma sociedade podem lançar luzes para o impasse atual entre mobilidade social e polarização política no Brasil. Tem importância, por exemplo, a compreensão a respeito das conexões que se manifestam na base material dimensionada pelo comportamento da economia com sentimentos e ações que se expressam por movimentos culturais e políticos.

Em geral, as modificações na base econômica da sociedade terminam por impulsionar, em maior ou menor medida, efeitos simultâneos sobre a superestrutura da sociedade. Ainda que possa haver alterações e suas consequências ao longo do tempo, elas ocorrem não devendo ser desconsideradas suas determinações.

Nesse sentido que cabe alertar como os filtros que sustentavam a falsa meritocracia expressa pelos monopólios sociais associados à educação, às redes de indicações e aos círculos de relacionamento vêm sendo questionados diante do avanço das políticas de inclusão em vários níveis, revelando a baixa capacidade de certos segmentos de maior renda conviver numa sociedade mais competitiva no Brasil. De fato, o movimento de democratização no acesso ao ensino médio e superior, ao consumo de maior valor unitário, ao entretenimento, entre outros, tornou mais difícil aos filhos dos já incluídos continuar ingressando tranquilamente nas universidades de mais alta qualidade, nos empregos de elevada remuneração, pois

há cada vez mais competidores.

Com isso, as mobilizações recentes no Brasil parecem indicar dois sentidos de natureza diferente. De um lado, o sentido daqueles que não desejam a interrupção dos canais de ascensão socioeconômica estabelecidos desde os anos 2000 em função do baixo dinamismo econômico que se apresenta desde o início da década de 2010, com escassez na geração dos empregos de maior qualidade e na elevação do nível de preços redutor do poder de compra dos salários.

De outro lado, o sentido de outros segmentos sociais pela obstaculização dos mecanismos impulsionadores da ascensão dos debaixo. Por isso que a constante defesa de políticas de austeridade voltadas para a contenção do gasto público e ostentação da moralidade como indícios proibitivos do maior impulsionamento do potencial dos que vem debaixo.

Sem crescimento econômico, não há fluxo de renda a distribuir, permitindo que os segmentos mais privilegiados possam voltar a ter na desigualdade social a acomodação política desejada. Para a parcela de menor poder aquisitivo, beneficiada pela combinação do tripé da democracia, do crescimento econômico e das políticas distributivas, a austeridade soa cada vez mais como abandono da trajetória da mobilidade social.

A tensão entre mobilidade social e polarização política pode colocar em xeque o próprio regime democrático, sem que seja possível formar maioria governamental capaz de combinar crescimento econômico com políticas distributivas. Esse é o principal impasse no capitalismo brasileiro em plena segunda década do século XXI.

Desafios para enfrentar a rotatividade no mercado de trabalho no Brasil

Clemente Ganz Lúcio

A rotatividade no mercado de trabalho brasileiro pode ser definida como o fluxo de demissões e contratações, movimento que, em parte, significa a substituição de um empregado por outro no posto de trabalho. No Brasil, as empresas têm total liberdade para contratar e demitir a qualquer momento, sem precisar apresentar nenhuma explicação ao trabalhador. Basta pagar os custos da rescisão do contrato de trabalho, já incluídos no preço dos produtos e serviços.

Ha uma lógica na produção e determinada funcionalidade econômica em operar com um alto nível de rotatividade da força de trabalho: um sistema produtivo que opera com baixa eficiência econômica, com enormes diferenciais de produtividade entre micro, pequenas, médias e grandes empresas, com entraves sistêmicos em termos de infraestrutura e ambiente normativo, com juros aviltantes e inibidores da produção, entre outros fatores, e que usa o ajuste da quantidade de força de trabalho, em especial, a menos qualificada, para o ajuste de custo de produção e do desempenho econômico e financeiro das organizações. Essa lógica contribui de maneira direta para a própria ineficiência e a baixa produtividade, constituindo um movimento que desqualifica todo o sistema produtivo. Trata-se, portanto, de uma funcionalidade perversa para a extração de uma produtividade espúria, que resulta em "ganhos" que fazem todos

perder: o trabalhador fica sem o emprego, sem segurança, sem o salário etc.; na empresa, é inviabilizado o aumento da produtividade virtuosa, ou limitada a capacidade produtiva para ampliar escala, ou são criados obstáculos ao incremento tecnológico etc.; perde a sociedade, com os limites sistêmicos para o incremento geral da produtividade, a limitação da demanda do mercado interno de consumo das famílias etc. Enfim, a superação da rotatividade será resultado de mudanças estruturais.

Há, entretanto, aqueles que acentuam que as causas da rotatividade estão na desfuncionalidade do sistema de relações de trabalho e das políticas de proteção ao emprego. Haveria um ambiente, criado pelos mecanismos de proteção, em que o trabalhador teria uma vontade ou necessidade de acessar o seguro-desemprego ou o salário deferido nos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), entre outros, a fim de ampliar a renda corrente, inclusive combinando esses recursos com a ocupação na informalidade. Para ter acesso a estes recursos, os trabalhadores provocariam a dispensa por parte do empregador ou estabeleceriam acordos espúrios para fraudar a política pública. As empresas, ao participarem das fraudes, poderiam, por exemplo, operar com um custo menor sem o registro do contrato de trabalho. Para quem defende essa explicação, a redução da rotatividade passaria pelo combate às fraudes e ao "excesso" de proteção, inviabilizando, inibindo ou desestimulando o trabalhador de ter o "fácil" acesso.

A rotatividade é um fenômeno complexo, consequência de fatores diversos que estão na base do sistema produtivo, e que pode ser estimulada, secundariamente, por outros, que estão no sistema de proteção. Portanto, deve-se apoiar a permanente melhoria nos sistemas de gestão de todas as políticas públicas, melhorando a eficiência e a eficácia delas, combatendo desvios e fraudes. Nesse caso específico, os resultados observados serão marginais para a redução da rotatividade, mas necessários para a qualidade do sistema de proteção social. Entretanto, nossa perspectiva é compreender a rotatividade como um componente estruturante das relações de trabalho e de produção de uma economia complexa, extremamente desigual, se-

torial e regionalmente. Se a demissão de trabalhadores gera uma eficiência nesta estrutura e neste contexto econômico, é necessário alterar o sentido da eficiência para que a manutenção do emprego seja a causa do incremento da produtividade, do retorno econômico da produção e formação da própria demanda pelo emprego e salário.

Nos anos 1990, a rotatividade ocorria em um cenário de alto desemprego, precarização das condições de trabalho, redução de direitos e dos salários pagos aos novos contratados. Contudo, há uma década, de maneira praticamente continuada, o desemprego diminui e aumenta a formalização por meio da carteira de trabalho assinada; os salários crescem, com o impacto da política de valorização do salario mínimo e das conquistas sindicais nas negociações coletivas; a redução do exército de reserva (desempregados) cria um ambiente favorável para a elevação da taxa de salários e, com isso, a vida sindical ganha outro ânimo.

Contudo, mesmo em um ambiente no qual o mercado de trabalho contrata muito e os empresários declaram a carência de mão de obra, o frenético fluxo de demissão e contratação continua.

Há alguns anos, o DIEESE investe no estudo da rotatividade no mercado de trabalho, procurando inclusive formas de intervenção que contribuam para reduzi-la. Há publicações que tratam dessa temática no site da entidade (www.dieese.org.br). O último trabalho foi recentemente divulgado, com dados de 2013.

Com base nos registros administrativos da Rais (Relação Anual de Informações Sociais), o fluxo geral de demissões e contratações no mercado formal é analisado, sem observar especificamente o posto de trabalho, como uma maneira de aproximação da mensuração do que foi denominado de taxa de rotatividade. Mede-se, com essa taxa, o nível de rompimentos de vínculos de emprego no mercado de trabalho brasileiro.

Os registros da Rais indicam que houve crescimento do mercado formal de trabalho, na última década. O estoque de vínculos passou de 29 milhões, em 31/12/2002, para quase 49 milhões em 31/12/2013. Portanto, foram gerados 20 milhões de empregos com carteira de trabalho. Entretanto, o estoque de postos de trabalho no

final do ano não revela o grande fluxo de admissões e demissões que ocorre ao longo do ano. Por exemplo, em 2013, foram mais de 75 milhões de vínculos ativos ao longo do ano, dos quais mais de 26 milhões foram rompidos no mesmo período. Qual é a lógica dessa dinâmica que se repete anualmente? Por que isso não se altera significativamente em um contexto favorável?

A taxa de rotatividade do conjunto do mercado formal de trabalho (celetistas + estatutários), em 2013, foi de 54,9%, levemente inferior à taxa de 2012 (55,2%), contudo superior à de 2003 (42,7%). Considerando que os servidores públicos estatutários têm estabilidade no emprego, procedeu-se ao cálculo da rotatividade somente dos trabalhadores contratados no regime celetista (emprego com carteira de trabalho) e submetidos à demissão por iniciativa do empregador. Com este recorte, a taxa fica em 63,7% em 2013, estável quando comparada aos 64,0% de 2012, mas superior aos 52,4% de 2003. O crescimento do contingente de ocupados, em um contexto econômico favorável para o mercado de trabalho, ampliou o ritmo frenético de contratações e demissões dos trabalhadores celetistas.

As demissões ocorrem predominantemente para os trabalhadores com menos de 1 ano de vínculo (66% dos desligamentos). Quase metade desse contingente de desligados tinha até três meses de vínculo (31% do total de desligados), ou seja, estava no período caracterizado pela legislação como contrato de experiência. As ocupações em que mais rodam trabalhadores são aquelas vinculadas ao apoio na produção e nos serviços: assistentes, auxiliares, serventes e ajudantes. Ocupações com baixos salários em postos de trabalho de baixa qualidade, com reduzida demanda de formação profissional e predominantemente no setor de serviços.

A demissão, rompimento do vínculo que decorre de iniciativa patronal, representou 68% dos desligamentos em 2013 (era 78% em 2003). Como era de se esperar, com o mercado de trabalho aquecido e queda no desemprego, observa-se o aumento do desligamento a pedido do trabalhador, de 16%, em 2003, para 25%, em 2013. Transferências representaram 6,5%; falecimentos, 0,3%;

e aposentadorias, 0,1% (2013) dos rompimentos dos vínculos de emprego.

Ao subtrair da taxa de rotatividade total (63,7%) os desligamentos a pedido do trabalhador, as transferências, as mortes e aposentadorias, chega-se à taxa de rotatividade decorrente da demissão por iniciativa patronal, que atingiu 43,4%, em 2013, levemente superior aos 40,9% de 2003. Portanto, mesmo em um mercado de trabalho mais competitivo, no qual as empresas reclamam da falta de mão de obra, o ritmo de demissão por inciativa patronal cresce.

Há muita diferença na taxa de rotatividade entre os setores, conforme indica o Quadro 1.

QUADRO 1 - Taxa de Rotatividade total (celetistas) %

Setor	2003	%
Construção	111	115
Agricultura	100	89
Comércio	52	64
Serviços	48	60
Indústria de transformação	44	52
Indústria extrativa mineral	33	32
Serviços Industriais de Utilidade Pública	18	33
Administração Pública	20	56

Em 2013, o número de estabelecimentos foi estimado em 3,9 milhões, dos quais 6% foram responsáveis por mais de 63% das demissões. É importante esclarecer que uma empresa pode ter vários estabelecimentos - por exemplo, um banco tem uma rede de agências e cada agência bancária é considerada um estabelecimento.

Em torno de 58% dos estabelecimentos do país operam com taxa de rotatividade acima da média. Ao mesmo tempo, 18,6 mil estabelecimentos, o que representa 0,5%, são responsáveis por 34% dos desligamentos.

Qual é mesmo a funcionalidade econômica da rotatividade? Um trabalhador normalmente pede demissão porque o posto de trabalho é ruim (salário, condições de trabalho etc.) ou porque teve uma oportunidade melhor, o que ocorre especialmente quando o

mercado de trabalho está aquecido. De outro lado, as empresas demitem para contratar um trabalhador com salário menor, quando há muito desemprego. Contudo, quando as empresas precisam de mais força de trabalho e disputam trabalhadores no mercado de trabalho, qual a funcionalidade de demitir e contratar?

Qual é a vantagem que uma empresa tem ao substituir um empregado por outro no mesmo posto de trabalho? Depende! Qual é o contexto econômico? Qual é o tipo da empresa? Qual é o profissional que "roda"? A resposta implica relacionar, no contexto concreto e histórico, essas três questões.

Se a economia vai mal e o desemprego cresce, os postos de trabalho ficam escassos e a rotatividade permite às empesas reduzir os salários diretos e os benefícios. Neste caso, a redução da quantidade de trabalhadores é combinada com o rodízio da força de trabalho alocada. A esse duplo movimento adiciona-se o deslocamento para a informalidade, maneira ainda mais perversa de redução de custos. Neste cenário de ladeira abaixo da economia, há muito pouco para ser feito para reduzir a rotatividade, a não ser atuar para que a economia volte a crescer, além, é evidente, de buscar proteger os desempregados.

Mas o que dizer de uma economia que cresce e demanda de forma contínua a alocação de força de trabalho? Como explicar que, nesta situação, a taxa média de rotatividade dos trabalhadores seja de 64% (celetistas)? Que a taxa cresça com o aumento do emprego? Fraude! Conluio! Proteção perversa! São opiniões que circulam nos meios de comunicação e que buscam construir explicações que, muitas vezes, estão associadas a medidas corretivas que jogam no colo do trabalhador a responsabilidade pelo problema.

A discussão precisa mudar de patamar. De um lado, o mercado de trabalho dá total liberdade ao empregador de contratar e demitir, pagando as custas da rescisão, em parte ou totalmente provisionada nos preços. Não há nenhuma proteção contra a dispensa imotivada. "Rodar" faz parte do negócio e do ajuste de custos!

Algumas empresas alocam temporariamente a força de trabalho: o canavieiro, quando termina de cortar cana-de-açúcar na

Paraíba, desce para cortar em São Paulo, e o faz para diferentes empregadores. O azulejista, quando termina uma obra, vai azulejar em outra construção. Novos empregadores, novo contrato! Aqui, o sistema de contrato de trabalho não é capaz de recepcionar essa dinâmica, pois é voltado para o emprego contínuo e de longa duração. É preciso entender a dinâmica de cada setor, o processo de produção e criar um sistema de contrato que garanta proteção plena aos trabalhadores e segurança jurídica aos empregadores. Muitas vezes, a rotatividade é acompanhada com trabalho/emprego contínuo.

O que dizer dos professores celetistas do setor público, contratados em fevereiro e demitidos em dezembro de cada ano? Ano após ano, milhares de professores "rodam" para "cair" no mesmo lugar de trabalho. Algo semelhante ocorre no setor da saúde. Que tal entender por que isso ocorre e criar mecanismos que resolvam, de fato, o problema?

Nas micro e pequenas empresas, pressionadas pelas médias e grandes, pela falta de crédito, pelos agiotas, pela falta de assistência técnica etc., sempre ocorrem ajustes na força de trabalho. Com uma produtividade muito baixa, essas empresas ajustam as oscilações da demanda no volume de trabalho e nos salários. Devem ser multadas? Ou deve haver uma atuação para favorecer a viabilidade desses empreendimentos?

O que dizer daqueles que trabalham uma vida com contratos de experiência? Sim, a cada três meses, rua! O que dizer das empresas que vendem gente, ou melhor dizendo, alocam e descartam profissionais segundo a demanda do mercado?

Como encarar as demandas de trabalho temporário no comércio no final do ano ou no dia das mães? Ou do setor de turismo, que tem demanda nos períodos de férias? E os contratos de curtíssima duração, dos trabalhadores em eventos, por exemplo?

As características das atividades econômicas e das formas de ocupação geram uma grande quantidade de situações nas quais a continuidade do trabalho é permeada por rompimentos de vínculos de emprego. Há novas institucionalidades para serem construídas que permitam que esse fluxo seja feito com máxima proteção aos

trabalhadores e segurança jurídica aos empregadores.

Dois terços da força de trabalho contratada nos últimos anos são de trabalhadores que recebem até dois salários-mínimos – profissionais assistentes, auxiliares, serventes, ajudantes de serviços gerais. Força de trabalho ocupada em funções que, muitas vezes, exigem pouca qualificação, em postos de trabalho precários, com baixos salários, sem treinamento, sem investimento. Rodar é funcional e barato!

É possível reduzir a rotatividade, porém não há uma bala de ouro! O problema deve ser enfrentado em dois âmbitos, um mais geral, na dimensão econômica da produção, e outro, por meio do sistema de relações e de proteção do emprego.

Do ponto de vista geral, o desafio é reorganizar o sistema produtivo brasileiro, orientando-o para o investimento e um tipo de relação entre trabalho e tecnologia que busque agregar valor e incrementar a produtividade. Nessa perspectiva, a cooperação produtiva deve favorecer: o fortalecimento do mercado interno de consumo de massa; a ampliação de capacidade cognitiva e material para a construção da infraestrutura econômica e social; o aprofundamento do desenvolvimento produtivo dos setores dinâmicos e estratégicos da economia brasileira, com integração competitiva junto ao mercado externo.

Reter a força de trabalho ocupada deve ser princípio de uma economia que sustenta o crescimento por meio da geração de empregos de qualidade, com bons salários, resultantes da distribuição dos ganhos de produtividade e da própria ampliação da capacidade produtiva para gerar mais postos de trabalho. A economia deve ter projeto de agregar valor aos produtos e serviços, por meio de ciência e tecnologia aplicadas em inovação. A educação deve ter qualidade em todos os níveis do sistema educacional. Estes são alguns dos elementos estruturantes de um mercado de trabalho com baixa rotatividade.

As políticas públicas de emprego, por sua vez, devem atuar para inibir a rotatividade, favorecendo a qualidade do emprego e a sustentação da renda do trabalho. De um lado, isso deve ser feito

por meio de um sistema público de emprego, trabalho e renda capaz de articular a oferta de formação profissional de nível médio, superior e continuada com o serviço público de intermediação de mão de obra, com o acesso ao seguro-desemprego e ao saque do FGTS, com o processo de homologação de rescisão de contrato de trabalho. Cabe também a criação de mecanismos que ofereçam alternativas de proteção do emprego diante de adversidades externas que venham a atingir as empresas. O desafio é dar capilaridade ao sistema em todos os territórios, junto às empresas, às escolas e universidades, proporcionando fácil acesso aos trabalhadores e às empresas.

Por outro lado, o sistema público deve apoiar o empreendedorismo popular e solidário e as micro e pequenas empresas, por meio de crédito e assistência técnica dirigidos e especializados, de acordo com as condições em que operarem os agentes econômicos.

É preciso investir na capacidade negocial e nos instrumentos de pactuação entre trabalhadores e empresários a fim de formular e implantar medidas de enfrentamento de problemas específicos que favorecem a rotatividade.

Pode-se ainda, a exemplo de outros países, implantar taxação diferenciada para empresas que operem com baixa ou elevada rotatividade (regulação do art. 239 da Constituição). Outras medidas ainda podem ser necessárias e pensadas.

A qualidade do desenvolvimento brasileiro deve conferir nova dinâmica ao mercado de trabalho, permitindo o crescimento dos salários e melhorando a qualidade das condições de trabalho, o que inclui enfrentar o desafio de superar as causas da alta rotatividade no mercado de trabalho.

Austeridade permanente? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil

Pedro Paulo Zahluth Bastos

A presidenta reeleita Dilma Rousseff resolveu realizar um ajuste fiscal abrupto que vem provocando descontentamentos na imensa maioria da população e ainda não apresenta uma luz no fim do túnel. Essa virada surpreendeu muitos dos que, durante a campanha de reeleição, acreditaram em suas críticas à disposição de cortar, cortar e cortar dos candidatos de oposição. Suas promessas de sustentar elevado nível de emprego e garantir o desenvolvimento econômico e social hoje parecem distantes em meio ao clamor por cortes de gastos que caracteriza seu ministro da Fazenda, Joaquim Levy.

Por que isso ocorreu? Quais os cálculos do governo? Por que a economia desacelerou ao longo do primeiro governo Dilma? A austeridade é necessária no segundo governo? Quais os cenários possíveis?

A perplexidade exige um ensaio de interpretação. Ela aumenta porque o ministro Levy tem credenciais nitidamente neoliberais, e confirma suas credencias ao colocar em prática a disposição de cortar o investimento público e o gasto social.

Além disso, Levy realiza uma batalha ideológica em que critica o "patrimonialismo", o "excesso de intervenção" e a "proteção governamental" sobre empresários e trabalhadores que seriam características da cultura política brasileira, repetindo temas comuns ao neoliberalismo. Não disse sequer uma palavra, contudo, sobre o

que veremos ser a principal característica da globalização neoliberal, claramente liderada pelos EUA: a grande centralização patrimonial a favor dos ricos e a enorme concentração de poder econômico e político entre grandes Estados e grandes corporações multinacionais com sede nos países desenvolvidos.

A maior aproximação do governo Dilma ao neoliberalismo estranha porque já há evidências históricas suficientes que mostram o fracasso da promessa do capitalismo neoliberal de aumentar a desigualdade como condição da aceleração do crescimento: até 2008, a desigualdade aumentou muito, mas as taxas de crescimento da renda per capita caíram perceptivelmente em relação à época das economias mistas do período pós-segunda guerra, inclusive nos países líderes da globalização financeira (EUA e Grã-Bretanha), mesmo incluindo a década de 1970, em que o "excesso" de democracia estaria supostamente sufocando o capitalismo. Se incluirmos o período posterior à crise financeira de 2008, a comparação é ainda pior para o neoliberalismo.

Ademais, a crise mundial de 2008 foi tomada por muitos como a crise final do neoliberalismo, resultado inevitável do capitalismo instável e descontrolado produzido pelo programa neoliberal. A expectativa era reforçada pelo fato de que a crise desta vez se concentrou nos EUA (o país que puxou a recuperação da economia global depois de cada crise, em 1983, 1993, 1998, 2003) e que não surgira um motor substituto comparável em termos de absorção de importações. Isso torna a crise mais profunda e duradoura que as anteriores, com maior acumulação de dívida privada e pública e maior pressão de credores capazes de fugir de um país a outro para impor austeridade e, portanto, reiterar o baixo crescimento.

Ao contrário da esperança de que a crise fosse a crise final do neoliberalismo (ou pelo menos seu início), as reformas neoliberais que mudaram a institucionalidade da economia mundial desde a década de 1980 não foram revertidas. Se há uma *crise de legitimidade* das instituições e programas neoliberais, ela não produz sua crise terminal, ou seja, não esgota as pressões que compelem às normas neoliberais de "ajustamento austero" diante das crises do próprio

capitalismo neoliberal. De fato, vemos em vários continentes tanto reações populares contra o programa neoliberal quanto uma nova aposta de governos em atenderem às recomendações que emanam de mercados financeiros globais, de políticos e intelectuais neoliberais, a despeito de seu resultado desastroso ou, na melhor das hipóteses, medíocre.

Que recomendações são essas? Por que elas preservam tanta influência na determinação da política econômica? Quais poderes as difundem desde a década de 1980? Por que seus resultados ficaram muito aquém de suas promessas em todo o mundo, quatro décadas depois? Por que as crises provocadas pelo neoliberalismo podem até aumentar sua influência?

O neoliberalismo, suas bases sociais e propostas

Os primeiros experimentos neoliberais ocorreram em ditaduras militares na América Latina na década de 1970: Chile, Uruguai, Argentina e Peru. Ao contrário de ser um desenvolvimento de mercado, o neoliberalismo foi imposto inicialmente pela força das armas contra sociedades que votavam sistematicamente contra os grupos que tomaram o poder. Mundialmente, o neoliberalismo se difundiu na década de 1980 a partir da vitória eleitoral de Ronald Reagan nos EUA e Margaret Thatcher na Grã-Bretanha. Seus programas eram uma resposta à desaceleração econômica com inflação que marcou década de 1970. Contra a estagflação, pela esquerda, propunha-se superar as chamadas *contradições da social democracia* através do controle democrático sobre fundos e fluxos de capital, negociação corporativa de preços e salários, o aumento da participação dos trabalhadores nas decisões e mesmo na estrutura de propriedade das empresas, e expansão do gasto em infraestrutura econômica e social financiada por impostos sobre os ricos. Pela direita, afirma-se o neoliberalismo. Seu diagnóstico: a estagflação seria consequência das presumidas *irracionalidades econômicas da democracia* e do *corporativismo dos sindicatos* (Blyth, 2002; Glyn, 2006; Dardot & Laval, 2009).

O conflito distributivo trazido pela chamada *sobrecarga democrática* foi interpretado pelos intelectuais do movimento neoliberal

como a própria raiz dos desequilíbrios econômicos. Em sua visão, o excesso de demandas salariais acima da produtividade do trabalho e a sobrecarga de serviços públicos acima da capacidade limitada de poupar das sociedades capitalistas estariam na raiz da inflação. O excesso de proteção sobre empresas e trabalhadores, na raiz da ineficiência e do baixo crescimento. Estados e sindicatos eram os bodes expiatórios da crise do capitalismo. Com argumentos pré-keynesianos, dizia-se que a redistribuição deveria ser contida em nome da poupança e da acumulação, liberada de proteção e organização pública, para a riqueza "gotejasse" de cima para baixo, dos "poupadores" para os "esbanjadores" (Quiggin, 2012; Schui, 2014).

Qual a base social do neoliberalismo? Nos países desenvolvidos, seu programa unificou quase o conjunto da classe capitalista e parte das camadas médias e dos trabalhadores desorganizados contra beneficiários de políticas sociais, contra trabalhadores organizados em sindicatos e partidos, e contra empresas protegidas da competição com corporações multinacionais. O grande tema da propaganda neoliberal é o controle da inflação: é ele que galvaniza apoio de uma base social passiva mais ampla que a aliança pequena, mas muito poderosa, que dirige a transformação econômica e social em escala global. Seu recurso principal é o controle dos meios de produção e comunicação de ideias veiculadas por políticos, jornalistas e intelectuais neoliberais: embora o neoliberalismo exalte o mito da livre concorrência, sua difusão foi favorecida porque há concorrência extremamente desigual no "mercado" de ideias. A explicação de Milton Friedman sobre a aceleração da inflação era muito divulgada, mas quantos ouviram falar das evidências contrárias e críticas devastadoras apresentadas por Otto Eckstein e Alan Blinder a partir de 1978, antes mesmo do choque de juros realizado por Paul Volcker?

De fato, o diagnóstico neoliberal foi objeto de grande ofensiva nos meios de comunicação de massas e nas universidades, realçando o suposto impacto inflacionário do déficit público, da política social, da proteção comercial e das "regalias" das minorias e da "aristocracia operária" dos sindicatos. Neste sentido, o diagnóstico conferia uma direção política para o ressentimento que parte das camadas médias

sentia contra as minorias que seriam protegidas de riscos pelo Estado e, particularmente nos EUA, contra o aumento da criminalidade e o ataque aos valores religiosos associados à revolução cultural ou, na visão conservadora da questão, à crise de autoridade (Hall, 1979; Davis, 1981). Neste sentido, embates culturais e políticos eram diretamente relacionados à pressão inflacionária que ameaçava a renda de parte das camadas médias, muito embora o "imposto dos choques do petróleo" fosse significativamente mais importante para explicar o aumento da inflação no período (Blinder & Rudd, 2008).

Curiosamente para uma doutrina que exalta a competição, sindicatos trabalhistas foram criticados, mas a importância do cartel do petróleo e dos oligopólios que administravam preços foi, senão desconsiderada, fortemente subestimada. Apesar de sua crítica ao "patrimonialismo", os impostos sobre o patrimônio dos muito ricos foram atacados, e a possibilidade de fuga de capitais para paraísos fiscais, elogiada. A inflação deveria ser controlada com cortes do gasto público e enxugamento do Estado, com redução de transferências de bens e serviços públicos financiados pelos mais favorecidos e pelo rebaixamento de salários através da desregulamentação dos mercados de trabalho, a abertura comercial e a deslocalização produtiva para o exterior.

Se a proposta neoliberal para controle da inflação seria dolorosa, qual a receita neoliberal para a retomada do crescimento depois do parto traumático de uma sociedade de competição de todos contra todos?

1) Os impostos sobre lucros, dividendos e renda dos mais ricos devem ser reduzidos pois isso aumentaria a poupança e, portanto, o investimento, de modo que a riqueza gotejaria para trabalhadores (via emprego) e para o próprio Estado (via arrecadação).

2) Recursos controlados ou dirigidos pelo Estado, diretamente por meio de tributação, empresas e bancos públicos, e indiretamente por meio de regulação e orientação do gasto privado, deveriam ser reduzidos e transferidos para a iniciativa privada. Enquanto a redução de impostos faria isso com o fluxo de renda corrente, privatizações fariam isso com o estoque de empresas estatais. Ademais,

deveriam ser reduzidas ou retiradas as regulações sobre a liberdade de decisão dos controladores da riqueza privada, inclusive com liberalização internacional do fluxo de capitais (Quiggin, 2012).

3) Afora prover segurança e garantia de direitos civis e contratos, o Estado deveria garantir a estabilidade de preços e ofertar apenas alguns bens públicos e principalmente educação, pesquisa e desenvolvimento (P&D), sem se arrogar (mesmo em uma democracia) a tarefa de orientação da acumulação capitalista ao escolher atividades e setores econômicos prioritários. O controle da inflação através de juros reais positivos é considerado uma condição prioritária para assegurar a canalização da poupança para o investimento, bastando para isso que os preços relativos não sejam ofuscados pelo processo inflacionário. Conduzido por indivíduos econômicos e racionais, o mercado, e sobretudo o mercado financeiro autorregulado, alocaria a riqueza da melhor maneira possível sem a interferência do sistema político, pouco importa se democrático ou autoritário (Chang, 2008, 2011).

4) Contra o lucro fácil de empresas protegidas pelo Estado e contra a proteção social universal que acomodaria cidadãos indolentes, um projeto disciplinar: aumentar o esforço e a eficiência de empresas e trabalhadores através da generalização da concorrência. No mercado de bens e serviços, trata-se de quebrar a reserva do mercado nacional contra a concorrência externa, assim como outras formas de coordenação e limitação da concorrência. Sindicatos deveriam ser derrotados através do endurecimento contra greves e da deslocalização da produção para regiões com abundância de trabalhadores baratos e desorganizados. A política social, por sua vez, deveria abandonar o projeto de universalizar a oferta de bens e serviços sociais em razão do custo fiscal sobre os empresários e do efeito indolente e anti-disciplinar sobre os trabalhadores. Ao contrário da universalização, deveria focar apenas no grupo social mais desfavorecido, presumidamente constituído por indivíduos sem sorte e, principalmente, mérito (Dardot & Laval, 2009).

É inegável que o neoliberalismo avançou na disputa política e ideológica nos países desenvolvidos, em parte pelo controle dos

meios de comunicação de massas, em parte pela dificuldade da esquerda em transformar demandas corporativas em projetos hegemônicos, mas principalmente porque os EUA elevaram taxas de juros em 1979 e provocaram uma recessão mundial que, por cerca de quatro anos, elevou o desemprego, quebrou a resistência dos sindicatos, provocou fuga de capitais, crises fiscais e cambiais que desnortearam os partidos socialdemocratas europeus e empurraram as novas democracia da América Latina na direção proposta pela direita local. A chamada *Política do Dólar Forte* controlou os impactos inflacionários da especulação contra o dólar e do segundo Choque do Petróleo de 1979 nos EUA, mas provocou desvalorizações cambiais que ampliaram o efeito do choque em outras economias e, depois da crise da dívida externa, jogou várias economias periféricas à beira da hiperinflação. Ela também resolveu o conflito distributivo contra os trabalhadores e faliu as estratégias de industrialização com endividamento externo dos países subdesenvolvidos, inclusive no campo socialista.

Como a recessão, a queda do preço das *commodities* e a abertura comercial contribuíram para a redução da inflação depois do Segundo Choque do Petróleo, o potencial de ampliação da base eleitoral dos partidos neoliberais se realizaria caso o crescimento retomasse nos países desenvolvidos na década de 1980. O crescimento voltou em tempo para assegurar a reeleição de Ronald Reagan, paradoxalmente por causa da forte ampliação do déficit público (!) graças à elevação de gastos militares. Como o déficit comercial aumentou muito, o Keynesianismo militar do governo Reagan puxou as demais economias centrais e, em particular, contribuiu para a reeleição de Margaret Thatcher, também beneficiada pela vitória na Guerra das Malvinas (iniciada pela ditadura neoliberal da Argentina). Em seguida, nos países centrais, a expansão do crédito e do preço de ativos financeiros, a privatização de empresas e serviços públicos, a desregulamentação da concorrência em vários mercados, principalmente no financeiro, a liberalização dos fluxos internacionais de capitais, a difusão de novas tecnologias e o aumento dos gastos militares abriram novas oportunidades de investimento que

pareciam assegurar a retomada do crescimento, embora a taxas menores do que na Era Dourada do Keynesianismo.

Para os países periféricos, a década de 1980 foi muito pior que as três décadas anteriores, como resultado direto da confiança na eficiência do mercado financeiro internacional desregulamentado na década de 1970, o Euromercado, que explodiu em crise depois do choque de Volcker. Ao mesmo tempo, as instituições econômicas multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, se transformaram em instrumento da difusão do neoliberalismo ao longo da década de 1980. Quando os juros voltaram a cair no início da década de 1990, criando condições para uma nova expansão da liquidez em dólar para os países na periferia do capitalismo global, as reformas liberalizantes foram novamente apoiadas por grande ofensiva ideológica quanto às virtudes do neoliberalismo e dos mercados eficientes. Independentemente do programa eleitoral dos candidatos vitoriosos, as reformas neoliberais foram impostas como condicionalidades estruturais de programas de refinanciamento de dívidas impagáveis, monitorados pelo FMI e pelo Banco Mundial em nome da eficiência gerada pela liberalização financeira, produtiva e comercial.

Com efeito, na década de 1990, o chamado *Consenso de Washington* atendeu, nas periferias do capitalismo global, aos interesses de burguesias que seriam favorecidas pelo corte de impostos e pela privatização de empresas públicas, mas que dificilmente conseguiriam impor o programa neoliberal sem uma ditadura (como a de Pinochet) ou sem pressão externa, com a promessa de colaboração financeira e entrada de capitais que restaurariam o crescimento econômico sustentado e, por meio da apreciação cambial, controlariam a inflação. O mesmo programa foi rapidamente implementado nos países em transição do socialismo real por meio de terapias de choque que provocaram grande deslocamento social e enorme crise econômica, mas consolidaram o novo regime ao desagregarem a capacidade de planejamento e realização de investimentos dos aparelhos burocráticos do velho Estado. Depois da crise de 1997, as reformas neoliberais foram finalmente impostas aos países da Ásia em

desenvolvimento, tendo avançado lentamente nessa região até então (Dezalay & Garth, 2002; Cruz, 2007; Panitch & Gindin, 2012).

Região após região, a crise financeira é a parteira do neoliberalismo e de sua extensão globalizante. Em seguida, o próprio programa neoliberal produz novas crises financeiras e, com elas, novas pressões contra a intervenção e o gasto público, em um círculo vicioso que pode estar nos levando, hoje, a um estado de austeridade permanente de caráter global.

O mito da livre concorrência e a realidade da hegemonia estadunidense

No topo do capitalismo, o neoliberalismo é o programa de grandes grupos econômicos com escala global e do conjunto de sócios minoritários que se integram a eles em bases de operação nacional, como parceiros de leilões de privatização, acionistas de empresas com participação estrangeira ou fornecedores menores de bens e serviços, em especial financeiros. A alegação dos economistas neoliberais de defenderem a livre-concorrência é curiosa: além de concentrar renda e riqueza, a globalização neoliberal correspondeu a três formas de concentração de poder em escala mundial: 1) a concentração de poder político, ideológico e monetário nos Estados Unidos, 2) a concentração do poder financeiro em grandes bancos e investidores institucionais e 3) o comando de cadeias produtivas globais e da forma de integração de países e regiões por grandes corporações industriais e comerciais, refletindo-se no crescimento do comércio *administrado* intra-firma.

Abstraindo a concorrência desigual e as relações de poder que dirigem os mercados, o neoliberalismo legitima hierarquias e desigualdades com o mito da livre concorrência. Nesse sentido, o maior paradoxo do neoliberalismo é o fato de ter sido difundido pela mão visível da hegemonia estadunidense. Depois do laboratório social nas ditaduras sul-americanas da década de 1970, uma forma mais sutil e muito mais influente de ampliação do poder dos EUA para moldar o cenário internacional, constranger e mesmo orientar outros Estados no sentido desejado pelo programa neoliberal foi a di-

plomacia do dólar forte a partir de 1979, principalmente no governo Reagan (Strange, 1985, Tavares, 1985). Talvez a melhor pessoa para explicar a visão estratégica do governo Reagan seja o próprio conselheiro econômico sênior para assuntos econômicos internacionais do Conselho de Segurança Nacional (NSC) da Casa Branca entre 1981 e 1983, Henry Nau. Ele foi nada menos que o representante pessoal (*sherpa*) de Reagan nas três cúpulas econômicas do G-7 no período (Ottawa, 1981; Versailles, 1982; Williamsburg, 1983) e na Cúpula Norte-Sul em Cancun, 1982, em que a declaração de Reagan rechaçou de vez as demandas de uma nova ordem econômica internacional feita pelos países do Sul e aconselhou-os, ao revés, a realizarem reformas econômicas neoliberais (Nau, 1984).

Em uma defesa sincera do enfoque do governo Reagan diante das críticas de intelectuais ligados ao Partido Democrata no ano eleitoral de 1984, Nau afirmou que o governo Reagan não pode ser avaliado pelo fracasso e abdicação da estratégia de coordenação internacional característica da década de 1970, pois seu objetivo foi exatamente o de abandonar a coordenação multilateral negociada e forçar uma convergência de políticas nacionais através da manipulação deliberada do mercado financeiro global. A visão da Casa Branca era que só a mobilização do mercado financeiro e das instituições financeiras multilaterais poderia reverter a "perda de compromisso com as forças de mercado" que caracterizara a década de 1970, "à medida que os cidadãos demandavam mais e mais das autoridades públicas", levando "ao aumento do gasto público como proporção do PIB de 29% em 1967 para 37% no início da década de 1980" nos países do G-7 e de "18% do PIB em 1970 para 25% em 1980" nos países de renda média em que, ademais, explodia o número de empresas estatais: "no Brasil, de menos que 150 para quase 500; no México, de menos que 200 para mais que 500; na Tanzânia, de menos que 100 para 400." Para reverter o avanço da socialdemocracia e do nacionalismo e restaurar a "mágica do mercado", o enfoque "internalista" de Reagan enfatizava a "reforma política interna" em cada país, não através do convencimento de que a visão reaganista era correta em fóruns multilaterais (o enfoque "globalista"), mas a

impondo por meio das próprias forças do mercado internacional e, em seguida, por meio da mudança das exigências para oferta de financiamento das instituições multilaterais, principalmente o FMI. Com o perdão da longa citação:

> Os internalistas desvalorizam barganhas e instituições políticas internacionais diretas e advogam, ao contrário, o uso de ação nacional vigorosa, trabalhando indiretamente por meio do mercado internacional, para induzir ajustamento mútuo de políticas nacionais em direção à inflação baixa, incentivos de mercado mais fortes e fronteiras abertas... a ação nacional que comanda poder econômico suficiente no mercado e o usa eficazmente pode melhorar as perspectivas para o consenso internacional... O poder dos EUA no mercado internacional, explorado com eficácia e aumentado por meio de políticas deflacionárias, permanece muito maior do que seu poder na mesa de negociações – um fato que frequentemente irrita os aliados dos EUA. Portanto, se os EUA puderem ser revitalizados e direcionados novamente para a estabilidade de preços, para a valorização dos incentivos de mercado e para o comércio mais livre, a economia mundial pode ser induzida a nos seguir... Mais do que ignorar os efeitos das mudanças de políticas dos EUA na economia mundial, o internalismo enfatiza sua importância global (Nau, 1984, p. 16 e 23).

Além de usar o poder estrutural dos EUA sobre os mercados financeiros centrados no dólar, o governo Reagan visou deliberadamente dividir os países do Sul e usar o FMI para forçar o tipo de ajustamento desejado em sua política econômica, inclusive encurtando os prazos de financiamento e alongando a negociação e o prazo dos programas de ajustamento para manter os países endividados sob rédea curta:

> Em linha com os preceitos internalistas, o governo desvalorizou soluções institucionais internacionais, manobrando para desinflar o entusiasmo por negociações globais em temas Norte-Sul. Acima de tudo, o governo sentiu que o diálogo e as políticas das instituições internacionais não deveriam enfraquecer os incentivos para a reforma política interna. As atitudes ini-

ciais do governo a respeito do FMI foram assim compreensivelmente céticas. Percebeu-se que essa instituição estava se afastando de seu papel primário de emprestador em última instância e, assim, enfraquecia sua influência sobre o ajustamento econômico ao fazer empréstimos generosos e de longo prazo precocemente. Os integrantes do governo duvidavam que as pressões econômicas no estágio inicial do processo de ajustamento seriam suficientes para produzir mudança política interna decisiva. No mundo de endividamento elevado e alta inflação herdado dos anos 1970, o governo valorizou o FMI mais por sua orientação política do que por seu papel de financiamento. Concluímos que até que a política do FMI mudasse - de novo, na margem -, a prudência quanto a novos financiamentos fazia sentido... As políticas do governo Reagan em relação às finanças internacionais traíram a preferência internalista a favor do ajustamento sobre o financiamento, mesmo que a curto prazo isso significasse menos financiamento... Os esforços de curto prazo do governo para acelerar o processo de ajustamento mundial contaram pesadamente no papel de orientação de políticas do FMI, desapontando aqueles que tendiam a medir apoio do FMI em termos de financiamento. A conclusão dos pacotes de ajuste com o FMI atacando a inflação e inflexibilidades de mercado, particularmente devidas à intervenção estatal excessiva, facilitaram depois o reescalonamento da dívida comercial e a reestruturação dos empréstimos oficiais. Durante todo o processo, o governo buscou flexibilidade caso-a-caso, adaptando às condições de cada país e oferecendo termos mais fáceis – se politicamente necessário – sem criar precedentes para um enfoque mais global... O governo resistiu consistentemente aos apelos para soluções generalizadas e institucionais através de negociações globais ou de uma conferência monetária internacional (idem, p. 24-25 e 34).

O sentimento de estar mudando o mundo era evidente:

A aposta para o governo é alta, tanto para definir seu papel político na história quanto para a credibilidade de sua visão, que pode influenciar a política econômica por décadas... O governo Reagan legitimamente reafirmou o poder dos EUA de liderar o mundo de volta para a tríade internalista do rearme econômico mundial: inflação baixa, incentivos de mercado e comércio mais livre (idem, p. 37).

Embora a clareza com que a estratégia é revelada impressione por partir de um alto representante da Casa Branca que parece não ver diferença entre o que é bom para os EUA e o que é bom para o mundo, é importante enfatizar que facilitar fuga de capitais e ataques especulativos para gerar crises financeiras, e usá-los para forçar mudanças em direção de políticas "market-friendly", sempre foi um objetivo deliberado do movimento neoliberal. Keynes havia proposto institucionalizar controles de capitais em Bretton Woods exatamente para conferir autonomia para Estados orientados por objetivos democráticos (Bastos, 1996a). Friedrich von Hayek, Milton Friedman e James Buchanan, ao revés, alegaram que a fuga ou a vocalização da ameaça de fuga de capitais eram necessárias para disciplinar a política econômica e social segundo a opinião do mercado, principalmente em um Estado democrático (Harmes, 2012). Na década de 1990, o *best-seller* do jornalista Thomas Friedman (*O Lexus e a Oliveira*) popularizou essa visão ao alegar que a integração financeira global assegurava que os Estados que não seguissem o neoliberalismo seriam disciplinados e punidos pelo "rebanho eletrônico". É claro que a capacidade de disciplinamento e punição seria desigual a cada ciclo e crise financeira.

A condição inicial para isso era, de todo modo, eliminar as regras multilaterais negociadas em 1944 no acordo de Bretton Woods, que instituíra um sistema com taxas de câmbio fixas mas reajustáveis em relação ao ouro, autorizara controles ao movimento internacional de capitais e criara instituições multilaterais para financiar desequilíbrios de balanço de pagamentos, o FMI, e a construção de infraestrutura, o Banco Mundial (Bastos, 2010b). Como se sabe, esse sistema monetário foi destruído quando, no início da década de 1970, o governo Nixon abandonou a conversibilidade-ouro, impôs o dólar como moeda mundial sem lastro e, em seguida, um "sistema" de taxas de câmbio flutuantes.

A mudança do padrão monetário mundial teve consequências que marcariam época e, imediatamente, conferiu enorme poder às empresas e ao Estado estadunidense ao eliminar o limite aos déficits de balanço de pagamentos dos EUA que a necessidade de manter

reservas cambiais em ouro implicava. Na década de 1960, causara enorme preocupação, nos EUA, a possibilidade de contenção no financiamento de bases militares e guerras no exterior em função de restrições de balanço de pagamentos. Agora, empresas, consumidores e o próprio Estado passaram a gastar no mundo inteiro como se estivessem em um território nacional fechado no qual a moeda soberana tem curso forçado.

A mudança ampliou enormemente a base monetária mundial e o potencial de multiplicação de moeda bancária através do Euromercado, liberando o desenvolvimento de ciclos de crédito e de inflação de ativos que aumentaram a instabilidade econômica mundial. Ademais, reforçou o papel de Nova Iorque como centro financeiro global, prejudicado na década de 1960 pelas limitações à exportação de capitais em vista da necessidade de manter a taxa de câmbio fixa entre o dólar e o ouro, agora descartada.

A desvalorização do dólar em 1971 também tinha um objetivo mercantilista diante da concorrência acirrada pelos mercados industriais com Japão e Alemanha, ou seja, protegia o interesse dos industriais. Além disso, evitava qualquer quebra no regime de gestão monetária criado na década de 1930 e caracterizado pela garantia de juros reais baixos (inclusive negativos em boa parte da década de 1970) com o objetivo de sustentar a expansão da renda e do emprego. Isso entrava em contradição com as tendências inflacionárias da economia mundial na década de 1970, que tinham os EUA como grande foco de irradiação. Nesse sentido, as políticas monetária e cambial dos EUA até 1979 priorizavam a expansão do crédito a despeito da aceleração inflacionária, atendendo mais aos interesses dos devedores do que dos credores (Bastos, 1996a). Simultaneamente, a tendência de desvalorização cambial, a inflação de commodities e outros ativos, a defesa das margens de lucro dos oligopólios e a reação dos trabalhadores organizados provocaram forte tendência inflacionária nos EUA (Parboni, 1981; Glyn, 2006).

No contexto de regime cambial flutuante e crescente desregulamentação financeira, o regime de baixos juros propiciava a expansão do crédito para aquisição especulativa de ativos, com grande

impacto sobre o mercado de câmbio e de ouro. No final da década de 1970, o segundo choque do Petróleo contribuiu para reforçar a especulação contra o dólar e a multiplicação do preço do ouro, à medida que os investidores corriam em busca de reservas de valor com perspectivas de valorização. Aliados europeus, sobretudo a Alemanha, alegavam que não contribuiriam para defender o dólar nos mercados de câmbio, permitindo a apreciação cambial de suas moedas para conter as pressões inflacionárias. No que era mais ameaçador, as dinastias árabes trocavam as reservas em dólar de suas famílias e seus países por ouro, ameaçando interromper a reciclagem de petrodólares. Assim, parecia formar-se em 1979 uma convenção de depreciação do dólar no mercado financeiro global que punha em risco sua credibilidade como reserva de valor, ao mesmo tempo em que as expectativas de inflação nos EUA subiam para 20% ao ano. Nesse contexto, ganhavam força propostas de reforma do sistema monetário internacional para aumentar a importância do marco alemão e do iene como moedas internacionais e mesmo de instituir maior regulação pública e multilateral do sistema através dos Direitos Especiais de Saque administrados pelo FMI (Helleiner, 1996).

A importância estratégica da decisão de 1971 de dispor de uma moeda soberana de aceitação global e reforçar o papel mundial de Wall Street ficou patente quando, em 1979, o governo Carter abandonou o regime de política econômica favorável à expansão do emprego e da renda, resistiu às pressões de sua base partidária e insistiu na mudança muito embora isso viesse a custar-lhe a reeleição – e a afirmação da hegemonia neoliberal a partir de Ronald Reagan. O governo Carter rejeitou uma estratégia que envolvesse ampliar o controle público sobre os mercados e retornar, por exemplo, aos controles sobre os fluxos internacionais de capitais característicos de Bretton Woods. Ao contrário, executou a política preferida pelo oligopólio financeiro, virando para a austeridade mesmo antes da nomeação de Paul Volcker como presidente do banco central dos EUA, o FED, em agosto de 1979. Em outubro, Volcker abandonou a célebre reunião do FMI em Belgrado, convocou reunião emergencial do FED no final de semana seguinte e executou com alarde a

mudança no padrão de gestão monetária que restaurou a confiança no dólar (Moffitt, 1984; Greider, 1987). A mudança de regime foi justificada pela adesão à regra monetarista de controle da oferta de moeda e não das taxas de juros, de modo que a elevação de juros não parecesse resultado direto de uma decisão de política, naturalizando-a (Krippner, 2011). De todo modo, atendeu à demanda do sistema financeiro e de boa parte das grandes corporações de escala global, tendo impulsionado mudanças na estrutura e modo de funcionamento do sistema econômico mundial que estavam embrionárias desde o abandono unilateral do padrão ouro e do regime de câmbio fixo negociado em Bretton Woods.

Dada a integração financeira propiciada pelo Euromercado, a mudança da política monetária dos EUA pressionou taxas de câmbio e juros no resto do sistema, provocou uma recessão global que durou três anos, derrubou o preço de commodities e jogou países em desenvolvimento em trajetória de endividamento externo explosiva. Determinou forte condicionamento externo não apenas na periferia nacionalista, mas também nos aliados que buscavam implementar programas tipicamente keynesianos e socialdemocratas, particularmente sobre o governo francês de François Mitterrand (Gill, 1992; Basosi, 2013). O conselheiro e representante de Ronald Reagan nas tensas cúpulas econômicas do G-7 no período, Henry Nau, é explícito nesse ponto:

> Na cúpula de Versailles, na França, em junho de 1982, o governo (Reagan) elaborou o conceito que políticas econômicas sadias nos países de moedas-reserva deveriam convergir em torno a índices comuns de inflação baixa e maior flexibilidade a médio prazo, de dois a três anos... Não havia intenção que as iniciativas do governo em Versailles induzissem mudanças políticas imediatas. Para isso, o governo, como internalista, olhava para o mercado internacional. Do verão de 1982 ao de 1983, as pressões internacionais de mercado começaram a forçar ajustamentos de política tanto nos EUA quando no exterior, refletindo os limites impostos a políticas econômicas internas em havendo um mercado internacional aberto.... As pressões do mercado internacional forçaram a mudança na política econômica da Fran-

> ça. Depois das políticas expansionistas do governo socialista de François Mitterrand criaram pressões repetidas sobre o Franco francês, e depois que os Estados Unidos deixaram claro em Versailles que não interviriam para impedir o declive do Franco, Mitterrand deu meia-volta. Em março de 1983, ele impôs iniciativas de austeridade severas em uma tentativa de acabar o longo romance da França com a inflação. Ademais, durante o inverno de 1982-1983, governos mais conservadores chegaram ao poder na Alemanha e no Japão, firmando compromissos nacionais para alcançar um novo tipo de crescimento através da inflação baixa e de incentivos de mercado. A mudança em direção a critérios comuns de desempenho de inflação baixa e incentivos de mercado ocorreram nas profundezas da pior recessão do pós-guerra. Ela atesta tanto o poder econômico internacional da economia americana, apesar das afirmações sobre seu declínio, e a difusão da convicção, sob os preceitos internalistas do governo Reagan, que o crescimento baseado em intervenções não-mercantis e preços crescentes não eram viáveis nos anos 1980... A recuperação forte dos EUA em 1983-1984 vindicou essas mudanças de política e, através de déficits comerciais sem precedentes dos EUA, detonaram o início da recuperação econômica mundial (Nau, 1984, p. 26-8).

Se disciplinar a experiência do "socialismo em um só país" na França – o principal desafio ideológico ao neoliberalismo entre os países desenvolvidos – e alinhar a Europa ao projeto global do governo Reagan era prioridade, não devia ser menos importante calcular o efeito do prolongamento do choque Volcker em questões tão ou mais importantes quanto essa, ou seja, a trajetória de endividamento externo de países na periferia capitalista e, principalmente, de URSS, Polônia e Hungria (Gowan, 1999).

O fato de que a senhoriagem mundial do dólar conferiu enorme poder aos EUA se refletiu também na liderança do processo de desmontagem dos controles de capitais em direção da integração financeira global. Isso expandiria enormemente o uso global do dólar e as oportunidades de negócios para o sistema financeiro sustentado pelo país emissor da reserva global, ou seja, o complexo de Wall Street. Não surpreende que bancos e *think tanks* conservadores pas-

sassem a financiar e divulgar "estudos" de economistas neoliberais assegurando que os mercados financeiros eram eficientes: como alocavam recursos da melhor maneira possível, a desregulamentação financeira e o abandono das restrições à mobilidade internacional de capitais aumentaria a taxa de crescimento econômico e sua estabilidade. Sabe-se hoje que o contrário é verdadeiro: segundo Roggoff & Reinhart (2009), enquanto a época de mercados financeiros regulados no pós-guerra não experimentou nenhuma crise bancária significativa, a proporção de países em crise bancária oscilou entre 5 e 10% entre meados da década de 1970 e final da década de 1980, crescendo para 20% em meados da década de 1990 e 35% em 2009. Pior: a proporção de países em crise bancária aumenta com o grau de mobilidade internacional de capitais.

É claro que, antes das crises, a pressão para liberar o sistema financeiro de antigas restrições institucionais é temperada pela promessa de lucros crescentes para os capitalistas e expansão do sistema que depende deles. Como essa pressão pela desregulamentação se difundiu globalmente?

Entre os países desenvolvidos, a ofensiva ideológica e política em favor da desregulamentação financeira foi complementada pelo processo de desregulamentação competitiva, ou seja, a atração de investimentos e ramos de atividade através da oferta de tratamento regulatório mais ameno. Durante o choque de Volcker, a profundidade do mercado de capitais nos EUA, a restauração do dólar e dos títulos do Tesouro (T-Bonds) como reservas mundiais de valor, a apreciação cambial e a desregulamentação financeira atraíram negócios para Nova Iorque e Londres, retirando-os de centros financeiros da Europa continental e aumentando a instabilidade das taxas de câmbio na Europa. Depois que isso levou ao isolamento e fracasso da política econômica do governo Mitterrand, este passou a cooperar com a Alemanha na direção do abandono de controles de capitais em nome de uma estratégia mais ampla, o mercado comum europeu, a união monetária e fortalecimento do papel global do sistema financeiro europeu. Isso tinha por objetivo aumentar a autonomia coletiva da Europa perante dos EUA, mas implicou

aceitar o tipo de jogo proposto pelos EUA: participar do processo de desregulamentação competitiva, integrar os mercados financeiros europeus e reduzir profundamente a autonomia de gestão econômica nacional (Gowan, 1999; Abdelal, 2007). Embora a estratégia tivesse sucesso no sentido de tornar o sistema financeiro europeu, em alguns aspectos, maior que dos EUA, a longo prazo ameaçaria a sobrevivência do principal projeto histórico da socialdemocracia europeia: o Estado de bem-estar social, sacrificado no altar da austeridade e do baixo crescimento, em nome da unificação monetária europeia e da integração financeira global (Blyth, 2013; Kuttner, 2013; Flassbeck & Lapavitsas, 2015).

A possibilidade de emitir dólares para importar bens e serviços, e lançar Treasury bonds quase sem limites, também fortaleceu o poder estadunidense ao aumentar a dependência dos demais países, seja em relação à rede de pagamentos em dólar, seja em relação ao seu mercado nacional gigantesco. Afora ataque militar, talvez a maior arma à disposição da política externa estadunidense seja as sanções econômicas, cujo poder aumentou com a integração financeira e a ameaça de banir acesso ao mercado global. Esse tipo de sanção foi inaugurado poucos meses depois do choque Volcker, como para mostrar que a decisão que fundou o Euromercado em 1958 (a transferência das reservas em dólar da URSS para Londres com o objetivo de protegê-las de sanções) não limitava o poder global dos EUA. De fato, o governo Carter congelou as reservas em dólar do Irã em bancos estadunidenses dentro e fora do Euromercado, em seguida à invasão da embaixada dos EUA em Teerã. Em 2003, o Irã foi ameaçado de invasão militar depois do início do fracassado projeto de "difusão de democracias", que realizava reformas neoliberais sob ocupação militar do Iraque (Klein, 2008). De modo mais eficaz, uma década depois, o governo Obama bloqueou o acesso iraniano ao sistema financeiro para forçar o país a negociar o teor de seu programa nuclear.

O rol de ameaças de ostracismo é amplo e pode envolver, no extremo mais ameno, pressões conjuntas do FMI, de agências de classificação de risco e da imprensa internacional sobre países incapazes de atender às exigências de credibilidade feitas pelos repre-

sentantes dos mercados financeiros, particularmente quando sofrem crises provocadas pela própria expansão descontrolada do financiamento pelos "mercados eficientes". De fato, a sucessão cíclica de expansões, crises e ataques especulativos tornou-se a norma de funcionamento dos mercados globais, com consequências trágicas para os países que não emitem moedas de curso global.

Por que a sucessão de ciclos e crises? Dada a orientação crescente da riqueza para a especulação com ativos financeiros, a expansão e contração da liquidez global passou a depender, não linearmente, da variação da política monetária nos EUA. Quando as taxas de juros são baixas, a corrida especulativa em busca de rendimentos inflaciona, mundo afora, ativos financeiros arriscados, *commodities* e moedas periféricas. Dada a tolerância com a livre movimentação de capitais, legitimada pela teoria dos mercados eficientes e da escassez de "poupança" dos países subdesenvolvidos, o boom especulativo aumenta o endividamento externo e aprecia as moedas dos países subdesenvolvidos. Em seguida, a apreciação cambial, em conjunto com a abertura comercial, estimula avalanche de importações e prejudica severamente a indústria de transformação, ao mesmo tempo que a remessa de juros, lucros e dividendos aumenta. Ou seja, é a própria entrada de capitais que, ao apreciar a taxa de câmbio, induzir importações e aumentar o custo do passivo externo, amplia o déficit de transações correntes e cria a necessidade de "poupanças" para financiá-lo (Coutinho & Belluzzo, 1996, 1998).

Por um tempo, mercados, ideólogos neoliberais e governantes festejam a recuperação bombástica em relação à última crise, enquanto a abundância de financiamento externo e, eventualmente, a inflação das *commodities* parece dar solidez ao balanço de pagamentos dos países que se endividam. Quando, ao longo do ciclo, os preços dos ativos e a taxa de juros aumentam nos EUA até atingir um patamar que reduza o diferencial de rendimentos no exterior e estimule maior repatriação de capital, o fim da fase expansiva fica mais próximo. Basta uma crise financeira em algum mercado relevante para detonar uma reversão que, como dominó, derruba preços de ativos, moedas e commodities em um contágio financeiro

incontrolável, induzindo "fuga para a qualidade" dos investidores globais para o dólar e dos *T-Bonds*. Nesse *flight to quality* cíclico, a demanda de *T-Bonds* volta a reduzir juros nos EUA, enquanto os aumenta exatamente nos países que precisam de financiamento por não emitirem dólares.

Ameaçados de banimento pelos mercados globais, dependentes de financiamento compensatório organizado pelo dono e emissor do dólar e transmitido pelas instituições econômicas multilaterais (FMI e Banco Mundial), os países endividados sofrem enorme vulnerabilidade política e econômica. Precisam pagar juros altíssimos para rolar uma dívida cuja fonte última é a capacidade de emissão sem custo de dólares, capacidade arrogada arbitrariamente pelo ato de poder que rompeu tratados internacionais em 1971. Precisam transferir renda para portadores abastados de títulos de dívida, ccontraindo gasto público para tentar aumentar o superávit primário necessário para pagar juros elevados; contrair a renda e o emprego nacional para melhorar o resultado comercial rapidamente; e acertar um novo programa de "salvamento" junto às mesmas instituições que propagaram o programa neoliberal e até elogiavam seu desempenho, dias antes da crise que não viam chegar.

Sua receita de "salvamento"? Nova rodada de abertura de mercados, novas desregulamentações, novas privatizações, novos cortes de direitos e programas sociais, nova flexibilização de direitos trabalhistas. Quem tem o dólar, manda. Ciclo após ciclo, novas rodadas de austeridade cortam aquilo que a crise anterior não cortara. Ao invés da utopia da harmonia mercantil, a distopia da austeridade permanente é o destino maníaco do capitalismo neoliberal.

Depois de imposta a países periféricos desde a reversão do primeiro ciclo de liquidez do sistema monetário baseado no dólar, no início da década de 1980, a receita de austeridade permanente parece ter chegado ao centro do capitalismo global na crise de 2008. O sentimento de revanche é completamente deslocado: como veremos, a crise no centro do capitalismo global não amorteceu a pressão exercida sobre os países subdesenvolvidos em sua periferia, ou nas semiperiferias, antes pelo contrário.

O mito do livre comércio e os tratados comerciais assimétricos

O fechamento do mercado financeiro global na década de 1980 aumentou a vulnerabilidade dos países subdesenvolvidos endividados perante a pressão estadunidense em outro campo: a regulação do comércio internacional. Nos anos 1970, os países subdesenvolvidos receberam a mensagem que a confiança no sistema financeiro desregulado do Euromercado seria o caminho para conciliar interesses de países credores repletos de "poupanças" e países carentes de "poupança" externa para se desenvolver. Mais tarde, a dívida externa se tornou impagável porque foi rolada, a partir do choque Volcker, a uma taxa de juros extorsiva definida pelo principal credor, o que a fez multiplicar-se contabilmente, em bola de neve, muito além de qualquer entrada de recursos novos. Para pagá-la, elites dirigentes nos países endividados seguiram a orientação dos programas de "ajuste" definidos pelo principal credor e monitorados pelo FMI depois que o crédito voluntário foi cortado, provocando recessões para cortar importações, reduzir salários e aumentar excedentes exportáveis. As exportações podiam ser facilmente compradas pelo país emissor de dólares, mas a vulnerabilidade dos países subdesenvolvidos endividados podia servir a um objetivo mais estratégico do que baratear o custo de vida e, ao mesmo tempo, enfraquecer o movimento sindical nos EUA diante de importações de bens produzidos com salário e condições de trabalho desumanas. De fato, os EUA dispunham de um recurso de poder para forçar alterações nas regras do comércio internacional que o movimento em defesa por uma nova ordem econômica mundial, nos anos 1970, impedira: a ameaça de fechar o acesso ao mercado dos EUA para países desesperados por dólares para pagar sua dívida externa.

Com efeito, a ameaça de fechamento do mercado de bens foi usada liberalmente na década de 1980 para forçar o chamado "nivelamento do campo de jogo" entre rivais comerciais muito desiguais. Assim, era possível "chutar a escada" pela qual países subdesenvolvidos buscavam subir na hierarquia da ordem econômica mundial, protegendo seu mercado, desenvolvendo núcleos tecnoló-

gicos e apoiando empresas locais para concorrer contra as grandes corporações multinacionais sediadas nos países desenvolvidos. Essas corporações, em conjunto com seus Estados, tinham a pretensão de abrir o mercado mundial nos ramos nos quais poderiam derrotar ou adquirir empresas menores dos países subdesenvolvidos, mesmo que seus Estados continuassem protegendo ramos nos quais países periféricos eram competitivos usando recursos naturais e salários mais baratos, como agricultura, insumos semimanufaturados e manufaturas leves (Guimarães, 1999).

No pós-guerra, as circunstâncias geopolíticas da Guerra Fria levaram governos estadunidenses a moderar interesses particulares de *lobbies*, reduzindo multilateral ou preferencialmente a proteção de seu próprio mercado interno sem a exigência de contrapartidas, tolerando forte protecionismo de seus aliados geopolíticos centrais. Embora os aliados mais favorecidos por esta estratégia "benigna" tenham sido Japão, Coréia do Sul e Formosa, capazes de implementar estratégias de *catch-up* e imitação de tecnologias sem serem forçados a abrir-se à entrada sequer de investimentos de corporações estadunidenses, a competição geopolítica limitava o unilateralismo comercial mesmo no "quintal" latino-americano. Nessa região, a incapacidade de importar manufaturados, em vista dos preços baixos das exportações tradicionais, e a força do nacionalismo e da ideologia da modernização legitimavam a proteção comercial de indústrias necessariamente menos eficientes que do que nos países desenvolvidos. Para além de cada espaço nacional, os acordos da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) asseguraram a construção de uma zona de comércio preferencial que discriminava fortemente contra exportações de bens dos países desenvolvidos. Inversamente à Ásia, contudo, não barrava a entrada de filiais que buscassem explorar o mercado interno desde dentro, ao contrário das propostas de Prebisch e Furtado de limitar o IDE industrial para proteger o potencial de crescimento de firmas nacionais e estimular a complementação produtiva regional (Bastos, 2012b).

Mesmo quando os movimentos sociais, políticos e intelectuais nacionalistas, desenvolvimentistas e socialistas foram reprimi-

dos e exilados pelas ditaduras nos anos 1970, as primeiras experiências de abertura externa orientadas por *Chicago boys* se limitaram às ditaduras neoliberais, sem chegar às ditaduras e democracias nacionalistas. Tudo mudou quando a apreciação do dólar aumentou a pressão protecionista nos EUA durante o governo Reagan, ao mesmo tempo em que, em meio à redemocratização, a ameaça de vitória eleitoral socialista era reprimida com invasões rápidas de *marines*, financiamento de grupos paramilitares, perseguição aos padres da Teologia da Libertação e outras operações de desestabilização encobertas (Grandin, 2007).

É inegável que, já nos anos 1970, diminuía a tolerância estadunidense com o protecionismo e as "práticas desleais" de alguns de seus principais aliados geopolíticos e rivais econômicos, sobretudo Japão e Coréia do Sul. Com o *Trade Act* de 1974, instituía-se o Representante de Comércio (USTR) responsável por procedimentos de investigação e retaliação contra práticas supostamente desleais (por meio da Seção 301 da lei comercial). Nos anos 1980, o chamado "unilateralismo agressivo" do governo Reagan foi amparado por forte atividade legislativa dos *lobbies* (*Trade and Tariff Act* de 1984, *Omnibus Trade Act* e *Special* 301 de 1988, e *Super* 301 de 1989), exigindo práticas liberais alheias, mas recorrendo a um forte ativismo diplomático orientado, nas palavras insuspeitas do economista neoliberal Jagdish Bhagwati, menos por procedimentos universais que por resultados bilaterais arbitrados politicamente (Bhagwati & Patrick, 1990; Bayard & Elliott, 1994). Como se sabe, é nesse período que os programas brasileiros voltados ao domínio de novas tecnologias de processamento de informações, química fina e farmacêutica foram objeto de retaliações muito superiores aos "prejuízos" estimados dos oligopólios estadunidenses (Aslain, 1994). Ao mesmo tempo, os Estados Unidos não estavam dispostos a abandonar o protecionismo seletivo em torno a vários produtos de interesse dos países subdesenvolvidos (como açúcar, soja, algodão, etanol, milho, carnes, suco de laranja, têxteis, calçados, aço, fumo, laticínios, derivados de cacau etc.).

No terreno das negociações multilaterais, o objetivo de "nivelar o campo de jogo" entre países e empresas desiguais e abrir o

mercado mundial para as grandes corporações multinacionais foi praticamente alcançado, na década de 1990, com a negociação da Organização Mundial do Comércio (OMC). O Tratado de Marrakesh de 1994 limitou práticas de desenvolvimento produtivo semelhantes às usadas pelos países desenvolvidos quando eram atrasados economicamente: impôs restrições a políticas de atração e regulação de filiais (como oferta de subsídios e garantia de mercado em troca de demandas de transferência de tecnologia, *joint ventures,* desempenho exportador ou substituição de importações), e ao recurso à cópia de tecnologias, subsídios e protecionismo para fomentar indústrias atrasadas. O resultado era inverso à demanda por uma nova ordem econômica internacional favorável à convergência e ao desenvolvimento, feita pelo conjunto de países do chamado Terceiro Mundo na década de 1970 (Chang, 2002).

O processo negociador dessa agenda desigual envolveu ameaças de retaliação bilateral e a ajuda do FMI e o Banco Mundial para enfraquecer resistências nacionalistas nos países endividados. Afinal, parte essencial das reformas liberalizantes foi implementada como condicionalidade de programas de renegociação da dívida externa propostos pelos EUA (Plano Brady) e apoiados pelo FMI, e não como contrapartida a concessões dos países desenvolvidos no acordo da OMC. Nas imagens reveladoras de Ha-Joon Chang, além de “chutar a escada” que haviam usado para se desenvolver, os países desenvolvidos agiram como “maus samaritanos”, ou seja, aproveitaram o desespero por dólares para impor aos países endividados um tratado internacional que favorecia os países que já eram ricos (Chang, 2008).

De fato, assim como na época do “unilateralismo agressivo” da década de 1980 (ou dos tratados desiguais do século XIX), a aplicação do neoliberalismo na arena multilateral foi seletiva e desigual: enquanto abria mercados e liberava políticas de desenvolvimento produtivo de interesse dos países desenvolvidos, protegia mercados e proibia políticas que eram de interesse dos países subdesenvolvidos. Entre 1974 e 1994, os EUA transitaram para uma posição “neoliberal” seletiva, em que seu poder de pressão e barganha ímpar

foi exercido para maximizar concessões que enfraqueceram o nacionalismo econômico nos países subdesenvolvidos, enquanto minimizavam as suas próprias concessões e de seus aliados desenvolvidos. Entre 1997 e 2002, iisso contribuiria para uma nova rodada de crise cambial e financeira nos países que seguiram os conselhos do Consenso de Washington, abriram mercados, se endividaram mais uma vez, mas não dispunham de mercados de exportações suficientes para arcar com seus passivos externos.

A nova crise econômica produzida pelo programa neoliberal ocorreu exatamente quando, em 1997, os EUA tentavam completar a mudança no sentido original do FMI, orientando-o a inverter os estatutos negociados em Bretton Woods e proibir controles de capitais (Chwieroth, 2010). A crise inviabilizou a mudança, mas, exceto na Malásia (que reinstituiu controles de capitais), na Índia e na China (que não haviam desmontado controles), a sucessão de crises foi oportuna para aprofundar o neoliberalismo: impôs-se novas reformas desiguais em países asiáticos que até então resistiam à parte delas em troca do financiamento multilateral da dívida em dólares. Nos países que já haviam aderido ao pacote de reformas neoliberais, elas foram blindadas com novos regimes fiscais e monetários, como no Brasil durante o segundo mandato FHC, e novas promessas de privatização e desregulação.

Na virada do século, a nova crise econômica produzida pelo programa neoliberal e a consciência das injustiças na globalização induziu o surgimento de um conjunto de movimentos sociais unificados, se muito, pelo lema que “um outro mundo é possível”, assim como o renascimento do nacionalismo econômico. Este foi reinaugurado pela eleição de Hugo Chávez na Venezuela, que reorganizou a OPEP para elevar preços do petróleo, ou pela decisão do Primeiro Ministro da Malásia de fechar a livre movimentação de capitais em meio à crise asiática, com o seguinte discurso:

> Pedimos às agências internacionais para regular as transações cambiais mas elas não tiveram interesse, então nós mesmos regulamos nossa moeda... há sinais que as pessoas estão perdendo a fé no sistema de livre mercado, mas

> alguns países estão se beneficiando dos abusos, seus cidadãos ganhando mais dinheiro, então eles não veem porque os abusos devam ser contidos... Se a comunidade internacional concordar em regular as transações cambiais e limitar o escopo das flutuações, permitindo aos países crescerem de novo, então poderemos voltar ao sistema de livre flutuação cambial. Podemos ver, contudo, o estrago que esse sistema levou ao mundo inteiro. Ele destruiu o trabalho árduo dos países para atender aos interesses dos especuladores, como se seus interesses fossem tão importantes que milhões de pessoas devam sofrer. Isso é regressivo (apud Khor, 2000).

A reação social à globalização vertical e assimétrica levou à eleição de sucessivos governos nacionalistas na América Latina que reverteram parte das reformas neoliberais e, aproveitando o *boom* de commodities até 2012, acumularam reservas cambiais para prescindir da interferência de EUA e FMI na próxima crise. No plano multilateral, formou-se uma coalizão disposta a reverter as assimetrias da OMC, levando à chamada Rodada do Desenvolvimento de Doha. Como se sabe, os países desenvolvidos não aceitaram reverter seus ganhos prévios, mas Doha pelo menos inviabilizou o aprofundamento multilateral da agenda neoliberal nos campos de proteção de investimentos, compras governamentais e políticas de competição (Blustein, 2009; Amorim, 2013, 2015).

Isso não impediu que os países desenvolvidos, principalmente os EUA, usassem a ameaça de restrição de acesso a seus mercados para forçar novos tratados desiguais, em que seus ramos "sensíveis" (como agrícolas, serviços pessoais, semimanufaturados e manufaturas leves) e suas políticas industriais (como suporte à pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de ponta e contratos subsidiados com agências públicas) continuavam protegidas: a "liberalização competitiva" de tratados bilaterais. Com eles, um país desenvolvido realiza negociações bilaterais com vários países pequenos individualmente, dividindo-os com a ameaça de que cada um deles tenha acesso menos que preferencial a seu mercado. Assim, eles são forçados a competir em uma corrida para oferecer concessões mais vantajosas ao país desenvolvido, não para ganhar preferências, mas apenas para

evitar perder acesso relativo. Desse modo, o veto ao aprofundamento das regras neoliberais que interessavam aos países desenvolvidos na Rodada Doha é contornado através de tratados ainda mais desiguais (Bastos, 2004b).

O cúmulo da conduta "má-samaritana" dos países desenvolvidos foi a ameaça de que os chamados Países Menos Desenvolvidos perdessem acesso preferencial a seus mercados, que tinha sido oferecido como política humanitária ou compensação pela espoliação colonial, caso não aceitassem mantê-lo (sem qualquer concessão nova) em troca da realização da agenda *seletiva* de reformas neoliberais dos países desenvolvidos. Curioso é que os ideólogos neoliberais continuem propondo abertura comercial em seus próprios países com argumentos que apelam aos mitos da livre concorrência.

O mito da concorrência perfeita e a realidade do poder econômico: financeirização, corporação multinacional e comando de cadeias produtivas

O resultado da abertura comercial e da desregulamentação da concorrência não foi a redução geral de margens de lucro sob pressão da competição global. Ao contrário, o resultado foi ampliar a desigualdade de remuneração entre corporações gigantes, controladoras de mercados oligopólicos ou oligopsônicos, de um lado, trabalhadores, pequenas e médias empresas, de outro. Embora a redução da taxa de crescimento econômico tenha provocado tendência de redução da taxa média de lucro na indústria de transformação, as reformas neoliberais propiciaram a centralização do capital em vários mercados globais e inclusive criaram monopólios privados em diversos ramos privatizados. Quando empresas de escala nacional de países atrasados são colocadas em competição com corporações de escala global antes de terem tempo de crescer, o resultado é previsível. O mesmo pode ser dito quando estas corporações têm a liberdade de contratar trabalhadores em países com taxas de salários, normas trabalhistas e ambientais muito diferentes, enquanto os trabalhadores não têm a liberdade de migrar internacionalmente.

Muitas vezes se analisa a globalização financeira e a produtiva separadamente, como se fossem governadas por lógicas independentes. Na verdade, a interdependência é marcante. A financeirização das economias desenvolvidas, particularmente a dos EUA, induziu a uma transformação da lógica de operação das corporações multinacionais.

A financeirização pode ser entendida como a importância crescente das atividades financeiras como fonte de lucros na economia (Krippner, 2011). Ela não se limita à operação das instituições financeiras, contudo, sendo um padrão sistêmico de acumulação de capital que influencia decisões privadas de gestão da riqueza e a própria dinâmica cíclica da economia como um todo (Braga, 1993, 1997). Ao contrário da hipótese de "mercados eficientes" que legitimou a desregulamentação financeira, as decisões de formação da carteira de ativos tornam-se conduzidas por expectativas em convenções que se auto-referenciam. Tais decisões são caracterizadas pela especulação, ou seja, por decisões de compra (venda) comandadas pela expectativa de revenda (recompra) com lucros em mercados secundários, e não para reter o ativo pelo seu fluxo de rendimentos a longo prazo (Hilferding, 1910; Kaldor, 1939). À medida que se difunde a convenção de que um ativo financeiro vai aumentar de preço, a profecia tende a se realizar, uma vez que ordens de compra reforçam a direção original, ainda que os preços dos ativos não sigam uma trajetória histórica previsível e estejam sujeitos a flutuações casuais em torno à tendência altista (Orléan, 1999; Shiller, 2003).

Em um feedback positivo que pode durar anos, a expansão do crédito e a reorientação de lucros gerados em outras atividades para a atividade especulativa cria "bolhas" gigantes nos mercados de terrenos, casas, ações e moedas, multiplicando seus valores originais. O risco é crescente à medida que as decisões de compra são financiadas a crédito. Investidores em dúvida quanto ao risco dos ativos inflacionados são induzidos sob pressão da concorrência a continuar comprando até o último momento, ou "até que a música pare de tocar", na imagem reveladora da dança das cadeiras sugerida por Chuck Prince, presidente do Citigroup, em 2005 (Cassidy,

2008). Na década de 1990, investidores que respeitaram a hipótese de mercados eficientes e procuraram furar a bolha com base na análise dos fundamentos, como Julian Robertson do Tiger Investments, acabaram insolventes antes que a bolha estourasse e a música parasse de tocar, como Keynes previra sessenta anos antes (Quiggin, 2012). Por isso, o feedback negativo que fura a "bolha" e "ajusta" o preço do ativo ocorre apenas depois de uma fase longa de acumulação de dívidas, resultando em crises financeiras que provocam contração do gasto de bancos, empresas, consumidores e, depois do aumento do déficit público provocado pela crise, do Estado. Assim como a redução cíclica da taxa de juros nos EUA é o principal motivo de expansão das "bolhas", a elevação dos juros tende a ser o principal feedback negativo que as explode (Samuelson, 1998; Coutinho & Belluzzo, 1998). Como, aliás, em 1982, 1987, 1990, 1995, 1997, 2000, 2007, 2015?

Exceto para operadores que agiram segundo a hipótese dos mercados eficientes, as "bolhas" aumentaram enormemente o volume de lucros apropriado pelo sistema financeiro. Nos Estados Unidos, o montante de lucros das corporações financeiras chegou à metade (!) dos lucros das corporações não-financeiras na década de 2000, partindo de 20% nas décadas de 1970 e 1980. Enquanto isso, o valor de mercado das corporações financeiras chegou a 29% do valor das não-financeiras em 2004, uma multiplicação por 5 em 25 anos (Glyn, 2006).

Dada a lucratividade que premia a atividade especulativa, as instituições financeiras centrais têm todo o interesse em inflá-las com ações coordenadas e informações privilegiadas, sem depender do instinto de manada do mercado, mas liderando-o. O instinto de manada, de todo modo, pode ser estimulado com a contratação dos serviços de "consultoria" de economistas que legitimam tecnicamente e divulgam o argumento do setor financeiro de que a "auto-regulação" dos riscos e a "livre circulação de informações" fazem dos preços gerados pelo mercado financeiro a melhor estimativa possível do valor de qualquer investimento (Ferguson, 2010; 2012). Mais uma vez ao contrário da hipótese de "mercados eficientes" em

que a circulação de informações é rapidamente disponível a todos os investidores, os ganhos se concentram no grupo pequeno que tem acesso a informações privilegiadas não apenas quanto a eventos externos ao mercado, mas, melhor ainda, quando espiona outros investidores com tecnologias disponíveis para poucos: Michael Lewis (2014) provocou outro escândalo em Wall Street ao documentar o investimento proibitivo em supercomputadores que identificam ordens de compra e venda transmitidas mas ainda não efetivadas, usando a informação para antecipar movimentos de mercado.

A técnica "boca a boca", contudo, ainda não foi superada: segundo um operador experiente no mercado londrino, Philip Augar (2005; 2009), há evidências convincentes de colusão no oligopólio de bancos de investimento de Wall Street e da City de Londres. Fried (2000) documentou o caso de executivos que se remuneravam exercendo opções de compra de ações nos momentos propícios, sobretudo depois de operações de recompra de ações por parte das empresas que dirigiam. Armínio Fraga confessou ter planejado o ataque especulativo do Fundo Quantum de George Soros contra a Tailândia, iniciando a crise asiática de 1997, com base em informação obtida em reunião exclusiva com funcionário "ingênuo" do banco central do país (Bastos, 2014b). Depois do escândalo da manipulação dos juros da Libor, a manipulação do mercado internacional de câmbio pelos maiores operadores privados, por pelo menos uma década, é evidência irrefutável de coordenação direta no maior mercado do mundo, com giro diário de US$5,3 trilhões, 40% dos quais em Londres (Schäfer et al., 2013).

Iniciado o movimento altista sob liderança de instituições privadas centrais, as taxas de juros baixas e a desregulamentação financeira permitem que ele acelere rapidamente: a ausência de separação formal dos mercados financeiros permite conglomerados que controlam bancos de depósitos a intermediar a venda de títulos, seguros e ações; comprar ativos financeiros para negócios próprios (*proprietary trading*); destinar empréstimos para compra de moedas, ações, títulos e hipotecas por parte de terceiros ou instituições de propósito específico controladas pelo próprio conglomerado fi-

nanceiro, inflando bolhas sobre ativos que já tem em carteira. Por sua vez, instituições financeiras não bancárias compram e vendem títulos de crédito seja com base apenas na promessa de pagamento, seja com "garantias" associadas a outras aplicações financeiras cujo valor de mercado sobe (temporariamente) acima do valor de face. Assim, uma montanha de crédito é destinada para financiar operações alavancadas (com proporção decrescente de capital próprio ao longo da expansão), a preços, lucros e riscos crescentes (Das, 2006; Belluzzo, 2012).

A cada ciclo financeiro, o conjunto de instituições e investidores alavancados aumenta sob influência direta da publicidade para atrair investidores novos e da propaganda neoliberal a respeito da sustentabilidade da expansão ("dessa vez é diferente") ou do surgimento de uma "nova era": novas empresas não financeiras e famílias crédulas; investidores institucionais como fundos mútuos de investimentos, fundos de pensão e fundos mútuos de mercados monetários; empresas mais alavancadas e mais agressivas de gestão de recursos, como *hedge funds,* firmas de *private equity* e *venture capital.* A elevação da alavancagem nas operações aumenta a rentabilidade sobre o capital próprio aplicado na especulação quando a tendência do preço é corretamente antecipada, mas aumenta o risco de perda total do capital se a especulação for errada (Gowan, 2009).

Ao longo da expansão cíclica, a relação dívida/PIB aumenta continuamente, ou seja, os direitos sobre a renda corrente aumentam mais do que a própria renda, enquanto a valorização de ativos confere uma segurança ilusória aos agentes endividados. Como os ativos financeiros tornam-se garantia para tomada de novos créditos, a elevação de seus preços estimula o gasto corrente, aumenta a renda agregada e parece confirmar as profecias otimistas que amparam o endividamento crescente (Aglietta, 1995).

Como Hyman Minsky (1986) enfatizou, a acumulação de dívidas implica compromissos financeiros fixados em contrato quando as expectativas eram otimistas, mas a valorização dos ativos não é eterna pois depende de variações nas expectativas dos próprios investidores. Quando a deflação de ativos se inicia, a elevação de

juros e o esforço para pagar dívidas induzem a redução do ritmo de gastos e consequentemente da renda, e novas liquidações que reforçam a queda do preço dos ativos que lastreiam as dívidas, em espiral. Assim como a inflação de ativos reforçara a espiral ascendente da renda e das dívidas, a mudança de expectativas gera um círculo vicioso que joga a economia financeirizada na recessão. Em suma, a importância do efeito-riqueza para financiar o gasto autônomo em consumo e investimento e a grande acumulação de dívidas muda a configuração cíclica das economias capitalistas, tornando-as muito mais dependentes dos ciclos de *boom/burst* de ativos (Bastos, 1996b; Brenner, 2003; 2009).

A lógica especulativa foi levada ao paroxismo no boom que levou à crise de 2007. Conglomerados financeiros passaram a originar créditos não para retê-los, mas para distribui-los por atacado em mercados secundários. Com isso, a separação entre sistema de crédito bancário e mercado de capitais ficou borrada, à medida que empréstimos bancários foram empacotados para revenda na forma de derivativos transferidos por atacado em mercado aberto ou de balcão, ou ainda na forma de cotas de fundos de investimentos. A revenda permitiu que os bancos auferissem ganhos de capital e de comissão, contornassem limites regulatórios à expansão da alavancagem e liberassem recursos para novas operações, mesmo quando os ativos eram transferidos para instituições de propósito específico controladas pelo próprio conglomerado financeiro, mas colocadas fora do alcance das autoridades de supervisão bancária (Tett, 2008).

Com tamanha opacidade, a tecnocracia financeira conseguiu fugir da fiscalização dos próprios acionistas (que aceitam pagar salários e bônus extraordinários sem conhecer toda extensão dos riscos e fraudes contábeis), para não falar das firmas de auditoria externa amarradas por lucrativos conflitos de interesse. Ao invés de mitigar riscos e alocar recursos adequadamente, as múltiplas camadas de alavancagem de recursos e revenda de ativos aumentaram a opacidade dos instrumentos financeiros estruturados e da forma de precificá-los, levando a uma incerteza radical quanto a seu valor intrínseco que gerou a maior crise da história do capitalismo desde

a década de 1930 (Magdoff & Yates, 2009; Eichengreen, 2015). Dada a impossibilidade de distribuir probabilidades em condições de incerteza sobre as percepções dos demais agentes, os modelos matemáticos para precificar riscos se mostraram não apenas inúteis, mas contribuíram para a crise ao conferirem uma sensação ilusória de segurança para estratégia de investimento cujo sucesso temporário dependia, no fundo, de convenções otimistas auto-referenciadas (Soros, 1994; Belluzzo, 2012). Não surpreende que até mesmo Alan Greenspan tenha admitido uma "falha" na "ideologia" que o levara a acreditar que a "regulação privada" podia substituir com vantagens a regulação pública do mercado financeiro (Fox, 2009).

O caráter sistêmico da financeirização não se limita ao mercado financeiro e à dinâmica cíclica, influenciando também a transformação estrutural das grandes corporações, do mercado de trabalho e do padrão de gasto das famílias. Essas passaram a compensar a relativa estagnação das rendas reais médias do trabalho com a maior facilidade para realização de empréstimos. Como buscavam sustentar o nível de gastos com tomada de dívidas, o aumento do risco e da volatilidade da renda para a maioria das famílias dos EUA não parecia se traduzir, a curto prazo, em aumento da volatilidade no indicador preferido pelos mercados financeiros, a variação trimestral da renda agregada. Isso permitiu que ideólogos neoliberais afirmassem que suas reformas estruturais e a política monetária centrada no controle da inflação tinham produzido a *Grande Moderação* de uma economia com menor instabilidade (!), muito embora a taxa de crescimento média fosse inferior à Era Dourada do Keynesianismo e estivesse apoiada na acumulação insustentável de débitos (Quiggin, 2012).

Segundo Bauman (2007, 2009), a corrida para compensar salários estagnados ou perda temporária de renda com a acumulação de débitos ocorreu enquanto o aumento do desemprego, da concorrência no mercado de trabalho e a valorização do sucesso individual (refletido em posses visíveis) aumentavam a pressão para a diferenciação social no seio dos trabalhadores. Isso foi facilitado porque vários governos buscaram compensar a pressão sobre os sa-

lários reais com (des)regulamentações e subsídios que facilitavam a tomada de crédito (Standing, 2014). Diante da discrepância entre a renda corrente dos assalariados e as aspirações crescentes de consumo e status, as famílias endividaram-se mais não apenas para financiar o consumo de bens duráveis, mas também para comprar ativos (principalmente imóveis, assim como ações) sem renda suficiente para arcar com os serviços financeiros decorrentes, contando com a valorização do ativo para embolsar ganhos patrimoniais. No caso dos imóveis, sua valorização permitia às famílias pagar a hipoteca velha com uma nova, usando a diferença para financiar o consumo e pagar serviços financeiros de outras dívidas. Como resultado da estagnação salarial e da facilidade para tomada de empréstimos (mesmo para mutuários subprime), o consumo e a construção residencial passaram a acompanhar menos a renda corrente e a evolução da produtividade, e mais a acumulação de ativos financeiros e dívidas em instrumentos financeiros opacos. A poupança das famílias estadunidenses, consequentemente, caiu para menos de 1% no triênio 2005-2007 (*Asset Building Program,* 2009).

A financeirização também modificou as estratégias das grandes corporações multinacionais. Tanto a propriedade das corporações quanto a propriedade de ativos pelas corporações modificaram-se. A propriedade de ações das corporações não financeiras passou crescentemente de investidores individuais para instituições financeiras. Segundo Sauviat (2004), as ações detidas por investidores institucionais passaram de 5% para 48% do total entre 1946 e 2002. Refletindo essa mudança de propriedade, o tempo de retenção das ações na carteira dessas instituições caiu de 2 anos para 8 meses entre 1992 e 2002, uma vez que a busca de ganhos patrimoniais a curto prazo passou a orientar mais a alocação da riqueza. O curto-prazismo tornou-se a norma. O compromisso com a rentabilidade da empresa a longo prazo e com os investimentos produtivos necessários para assegurá-la foi erodido pela lógica predatória de captura de rendas a curto prazo, tanto por parte dos acionistas quanto por parte de dirigentes das corporações. Os novos acionistas das empresas compraram papéis representativos da riqueza já exis-

tente, mas não contribuíram com recursos líquidos para seus investimentos. Pelo contrário, procuraram assegurar um retorno elevado e rápido para as aplicações (de acordo com o mantra de pelo menos 15% de Retorno Sobre a Propriedade – ROE) aumentando a proporção dos lucros destinados para recompra de ações ou distribuídos para os acionistas, ao invés de reinvestidos (Davis, 2009).

É verdade que a emissão primária de ações nunca contribuiu significativamente para o financiamento de investimentos de capital fixo, representando apenas 5% do total nos EUA entre 1946 e 1979. No entanto, entre 1981 e 1997, o mercado de ações passou a *desfinanciar* as corporações em um montante de 11% dos investimentos em capital fixo, uma vez que as corporações estadunidenses compraram um valor US$ 813 bilhões superior de ações do que emitiram (Henwood, 1998). Entre 1997 e 2010, as corporações do índice S&P 500 gastaram nada menos que US$ 2,7 trilhões em recompra de ações, e distribuíram US$ 2 trilhões em dividendos (Lazonick, 2012).

A ideologia que sustentou a mudança na governança corporativa foi a "Maximização do Valor Acionário", de acordo com a qual a gestão das empresas devia estar orientada não pela busca paciente de expansão e diversificação de mercados e sim pelo efeito de suas políticas sobre a rentabilidade trimestral dos acionistas, uma vez que estes eram supostamente os únicos a arriscar não obter retornos, devendo ser remunerados prontamente pelos riscos que assumiam para criar empregos e melhorar produtos. A diversificação de ativos devia ser mais prerrogativa de acionistas que, reavaliando posições a prazos curtos, recolhem dividendos e revendem ações para a própria empresa, do que privilégio de dirigentes executivos com base em lucros não distribuídos e projetos arriscados de longo prazo. Os lucros distribuídos como proporção do total dos lucros das corporações dos EUA passaram de 35-45% nas três décadas entre 1950 e 1980, para crescer a partir do final da década de 1970 e atingir hoje cerca de 60% (Palma, 2009). Para alinhar o interesse dos dirigentes aos dos acionistas, a remuneração dos executivos passa a contar mais com opções de compra de ações da própria empresa e bônus

extraordinários associados ao desempenho de sua cotação de mercado. Destarte, a remuneração com base em opções de compra variou entre 49% e 89% dos rendimentos dos 100 mais bem pagos executivos dos EUA entre 1992 e 2010 (Lazonick, 2012).

Isso levou a uma obsessão gerencial com as estratégias capazes de aumentar o valor acionário das sociedades anônimas, como a manipulação do mercado por meio de recompra de ações, a realização frequente de "reestruturações" (demissões) do quadro de empregados para cortar custos, e fraudes contábeis para maquiar a apresentação do balanço trimestral de lucros (Stout, 2012). Ademais, a corporação passou a ser vista como um conjunto de ativos financeiros independentes, divididos em diferentes departamentos, fábricas e mesmo elos de cadeias produtivas cujo valor agregado (*Economic Value Added*) devia ser calculado separadamente. Assim, mesmo partes do todo que fossem rentáveis deviam ser descartadas, caso não alcançassem a rentabilidade de referência (*benchmark*) almejada pelos acionistas. Ao mesmo tempo, corporações diferentes deviam ser adquiridas ou fundidas para aumentar sua rentabilidade, juntando, fatiando e revendendo suas partes pouco lucrativas ou redundantes. A especialização da corporação em seus negócios de maior rentabilidade (*core business*) induziria processos de terceirização e subcontratação, sempre com "externalização" de custos trabalhistas e ambientais, com ou sem licenciamento de tecnologias (Serfati, 2008, 2011).

Os maiores perdedores do processo de financeirização das corporações nos países desenvolvidos foram os trabalhadores, principalmente os Blue Collar a partir da década de 1980 e os White Collar depois. A abertura comercial e as reformas liberalizantes de países comunistas propiciaram a criação de um mercado de trabalho global para empresas capazes de deslocalizar a produção, sem a abertura do mercado de trabalho para imigrantes pobres (Standing, 1999). Isso gerou pressões para rebaixamento de salários e direitos trabalhistas, permitindo às corporações aumentarem margens de lucro através da gestão de "recursos humanos". Segundo Lazonick (2012), as ondas de "reengenharia" de empregos envolveram a

racionalização (fechamento ou *downsizing* de plantas e cadeias industriais), a mercantilização (perda de segurança de empregos burocráticos e substituição geracional de empregados antigos) e a deslocalização (transferência de atividades industriais, burocráticas e de serviços para locais de contratos de trabalho baratos e precarizados). Grosso modo, cada onda foi predominante (mas não exclusiva) em cada década:

1) Na década de 1980, a racionalização ocorreu sob pressão da ampliação da capacidade ociosa e perda de rentabilidade fabril em meio à redução das taxas de crescimento econômico e à ampliação da concorrência internacional, e acompanhou a febre de fusões e aquisições;

2) Na década de 1990, a mercantilização foi propiciada por três processos: a) terceirização de processos e serviços antes internos à firma; b) adoção de sistemas informatizados abertos que romperam o monopólio do conhecimento dos insiders e substituíram trabalho burocrático por computadores pessoais; c) chegada ao mercado de trabalho de jovens com novas competências, mas aceitando salários e direitos trabalhistas menores do que os antigos empregados substituídos;

3) Na década de 2000, a deslocalização continuou nas atividades típicas de mão de obra desqualificada e avançou para tarefas cada vez mais complexas e intensivas em conhecimento especializado.

Como resultado dessas ondas de reestruturação e da sucessão de crises financeiras, aumentaram os níveis de desemprego e desalento nos países mais afetados pela lógica da financeirização, enquanto as recuperações cíclicas (as chamadas *jobless recoveries*) não incorporavam toda a leva de desempregados do descenso anterior (Freeman & Rodgers III, 2005). O agravamento do desemprego e da marginalidade até a recuperação da Grande Recessão, nos EUA e em outros países com mercado de trabalho “flexível”, refuta a visão convencional a respeito da superioridade do modelo neoliberal, comparado aos ajustes orientados por instituições de negociação co-

letiva e maior regulação pública, como em vários países europeus (Freeman, 2013). De fato, o "milagre" do emprego nos países de mercados de trabalho flexíveis dependeu essencialmente dos efeitos-riqueza associados ao *boom* imobiliário (Becker & Schwartz, 2005). Se contabilizada a população encarcerada nos EUA, os índices de marginalidade são ainda maiores do que captam as estatísticas oficiais e resultam de um tipo de intervenção ainda mais radical no mercado de trabalho do que a realizada em países europeus (Western & Beckett, 1999; Wacquant, 2009; Vogel, 2009).

De acordo com Reich (2007), o declínio da sindicalização e das barganhas coletivas contribuiu para desacelerar a taxa de crescimento do salário real médio, ao mesmo tempo em que o leque salarial se abriu significativamente. Nos EUA, a renda real mediana das famílias cresceu 0,4% a.a. entre 1973 e 2008, sem qualquer ganho na metade inferior da distribuição de renda. Para homens com ensino médio ou menos, os salários reais declinaram (Quiggin, 2012). O salário horário médio cresceu à taxa de 0,4% a.a. entre 1973 e 2006, mas a compensação total (salários e benefícios) teve desempenho ainda pior e piorando a cada década. Tomando apenas as fases de expansão cíclica, a compensação mediana do trabalho cresceu 0,2% a.a. entre 1983-1989, 0,1% a.a. entre 1992-2000 e nada entre 2002-2007 (Mishel et al., 2009).

Na outra ponta da distribuição de renda, o rendimento de executivos foi inflado pelas opções de compra de ações: a remuneração média de um diretor geral de grande empresa passou de 42 para 531 vezes o salário de um operário nos EUA entre 1980 e 2000, chegando a 380 vezes em 2011. Em 2010, o grupo 1% mais rico nos EUA se apropriou de 93% do crescimento da renda agregada (AFL-CIO, 2012). Entre 1979 e 2006, o grupo 1% mais rico nos EUA mais do que dobrou sua participação na renda nacional, de 10% para 22,9%, enquanto o grupo 0,1% mais do que triplicou, de 3,5% para 11,6. (Mishel et al., 2009). A abertura do leque salarial e da distribuição de renda é menor na Europa e na Ásia, mas aponta na mesma direção concentradora (Epstein & Power, 2002; Glyn, 2006).

Assim, a financeirização contribuiu para reverter o processo de redução da desigualdade de renda que caracterizou os países desenvolvidos no pós-guerra, entre outros motivos porque permitiu a corporações e investidores arbitrarem a localização de recursos para minimizar a tributação, inclusive em paraísos fiscais (Dowbor, 2015). Do ponto de vista patrimonial, a entrada de novas famílias e investidores institucionais no mercado de ações não implicou uma democratização do controle das empresas nem interrompeu o processo de centralização da propriedade. Nos EUA, 81,7% do crescimento dos ativos entre 1983 e 2009 foi para o grupo dos 5% mais ricos, enquanto o grupo dos 60% mais pobres perdeu o equivalente a 7,5% do total do crescimento dos ativos (Alegretto, 2011). Ademais, pesquisa do Instituto Federal Suíço de Pesquisa Tecnológica sobre dados de 2007 mostrou que o controle corporativo é até dez vezes maior do que a centralização global da riqueza: 737 corporações controlam 80% do valor de todas as empresas transnacionais, enquanto um núcleo de apenas 147 corporações, das quais ¾ são grupos financeiros, controlam quase 40% do valor total (Vitali et al., 2011). Ademais, a quase totalidade das corporações "transnacionais" são, na verdade, multinacionais com sede nos países ricos, essencialmente Europa e EUA (Rugman, 2005; Hirst et al., 2009). O movimento de fusões e aquisições que resultou da crise financeira a partir de 2007 deve ter ampliado essa centralização do controle corporativo mundial.

A centralização se exerce também no comando de cadeias produtivas globais. A aparência de descentralização ocorre porque a grande corporação produtiva tornou-se menos verticalizada, externalizando certas atividades menos nobres de montagem industrial (subcontratação) e prestação de serviços (terceirização), especializando-se em seu *core business* e nas atividades do financiamento, pesquisa, desenvolvimento e estratégia de marketing de produtos, ou seja, em "serviços" financeiros, tecnológicos e logísticos internos à firma. Embora a produção possa ser fragmentada para firmas subcontratadas e especializadas em atividades de menor agregação de valor, no país ou no exterior, a descentralização de certas ativida-

des convive com maior centralização do controle sobre o conjunto da cadeia de produção, assim como dos ativos tecnológicos, recursos financeiros e marcas que conferem a parte do leão na distribuição dos rendimentos. A grande corporação "produtiva" continua no topo da cadeia, recebendo a maior parte dos lucros, comandando a distribuição de atividades nos elos da cadeia, especializando-se nas atividades mais nobres e administrando o comércio intra-firma e com sua rede de fornecedores (Chesnais, 1994; Nolan, 2001, 2012; Bouba-Olga, 2006).

A externalização de atividades industriais menos nobres também deu lugar à ilusão de que transformação industrial deixa de ser importante para a grande corporação. A aparência é reforçada porque grandes oligopsônios que controlam cadeias de distribuição no varejo, como o Walmart, também passaram a subcontratar produtores em ramos como têxteis, vestuário, calçados e brinquedos (Gereffi, 1994). Na realidade, recursos financeiras, ativos tecnológicos e marcas diferenciadas sempre foram o cerne do trunfo concorrencial das empresas oligopolistas, quer internalizassem ou não certas atividades industriais menos nobres. Para realizar o trunfo, contudo, a empresa precisa continuar ampliando sua participação no mercado de bens.

Tabela 1. Concentração entre corporações integradoras de sistemas, 2006-2009

Ramos	Número de corporações	Percentagem do mercado global
Aviões comerciais de grande porte	2	100
Automóveis	10	77
Infraestrutura de telefonia fixa	5	83
Infraestrutura de telefonia móvel	3	77
PCs	4	55
Telefones celulares	3	65
Farmacêuticos	10	69
Equipamentos de construção	4	44
Equipamentos agrícolas	3	69
Cigarros	4	75*

Fonte: Nolan & Zhang, 2010.
*Excluindo China.

A subcontratação não retira importância do controle da produção, mas permite à corporação controladora da cadeia ("integradora de sistemas") reduzir custos e transferir riscos para as empresas subcontratadas, readaptando estratégias a um cenário macroeconômico marcado por maior instabilidade e maior exigência de resultados de curto prazo. Em conjunto com a automação flexível, os processos de subcontratação e terceirização facilitam a adaptação a mercados e taxas de câmbio mais instáveis, encurtam período de rotação do capital, reduzem capacidade ociosa, custos fixos e salariais, disciplinam sindicatos e transferem tarefas de administração do trabalho para empresas em países com normas trabalhistas e ambientais menos rígidas. É por isso que a abertura comercial e a desregulamentação trabalhista e ambiental em escala global aumentam a rentabilidade da grande empresa que comanda cadeias produtivas e reduzem a taxa de salários, sendo inseparáveis da concentração de renda e riqueza, e da devastação ambiental, que caracterizam o capitalismo neoliberal.

Assim como a globalização financeira, a formação de uma rede produtiva global controlada por corporações multinacionais diminuiu a autonomia de gestão da política econômica, além de mudar as condições prévias e as consequências de internalizar atividades industriais. Por um lado, se antes da formação das cadeias globais o aprofundamento da industrialização dependia da diversificação e internalização simultânea de vários ramos, representando uma barreira à entrada para vários países atrasados, agora a possibilidade de especialização em nichos das cadeias globais reduziu as barreiras à entrada na indústria de transformação. Por outro lado, avançar em certos nichos não assegura internalizar atividades de maior valor agregado, difundir dinamismo do nicho para o resto da economia, reduzir restrições de balanço de pagamentos ou aumentar a autonomia nacional, ou seja, assegurar algumas das promessas que já foram associadas à industrialização (Furtado, 1973; 1987).

Em particular, os investimentos em cada país reagem ainda menos linearmente às variações da demanda interna ou à competiti-

vidade da produção local, uma vez que a capacidade ociosa relevante para a corporação multinacional não é apenas aquela localizada no país em questão. Isso ajuda a explicar a parca recuperação do investimento industrial depois da crise financeira, mesmo em países cuja demanda continuou crescendo por um tempo ou em que a taxa de câmbio se depreciou, o que é crucial para entender os problemas atuais da economia brasileira.

Distribuição e crescimento: por que o neoliberalismo não entregou suas promessas, no Brasil e no mundo?

Em troca da concentração da renda e da riqueza, e de ampla integração econômica global, a promessa do neoliberalismo era aumentar o crescimento econômico. Tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos, a desigualdade aumentou como previsto, mas as taxas de crescimento caíram perceptivelmente em relação àquelas vigentes no pós-guerra, e mesmo em relação à década de 1970, em que a democracia estaria supostamente sufocando o capitalismo. Segundo o Banco Mundial, a taxa de crescimento da renda per capita na economia mundial era maior que 3% a.a. durante as décadas de 1960 e 1970, mas caiu para menos da metade (1,4% a.a.) entre 1980 e 2009. Antes da Era Dourada das economias mistas, renda per capita dos países capitalistas ricos crescia entre 1-1,5% a.a., passando a crescer entre 2-3% nos EUA e Grã-Bretanha, 4-5% na Europa Ocidental e 8% no Japão no período pós-guerra. Tomando os países líderes da globalização financeira (EUA e Grã-Bretanha) e que lideraram a expansão das bolhas financeiras, a taxa de crescimento da renda per capita caiu nos EUA de 2,6% a.a. nas décadas de 1960 e 1970 para 1,6% na época de ouro do capitalismo neoliberal, entre 1990 e 2009. Na Grã-Bretanha, a queda foi de 2,4% a.a. para 1,6% a.a. (Chang, 2011).

Se incluirmos o período posterior à crise financeira de 2008, a comparação é ainda pior para o neoliberalismo. Ademais, desacelerações marcantes e/ou crises espetaculares ocorreram em países que executaram programas-modelo do neoliberalismo (como a Argenti-

na, a Islândia, a Rússia, para não falar de regiões inteiras na África e na América Latina). Exceto poucos países minúsculos ou com grande riqueza mineral, os casos que puxam a média para cima preservaram papel ativo do Estado na mudança produtiva e na inserção global, independentemente da postura em relação à desigualdade social. De fato, os maiores avanços ocorreram enquanto os Estados controlaram o ritmo e o escopo da liberalização e onde influenciaram o investimento industrial e em infraestrutura, regularam fluxos de capitais, mantiveram grandes empresas públicas, juros baixos e câmbio competitivo para as empresas privadas (como no leste asiático e notadamente na Índia e na China).

Por que, ao invés de gerar mais crescimento e controlar o endividamento dos Estados, o neoliberalismo produziu muito menos crescimento, mais concentração da renda e crises fiscais? A resposta está no próprio impacto distributivo do neoliberalismo contra trabalhadores e governos, de um lado, e no uso feito dos recursos concentrados pelos capitalistas, de outro.

Primeiro, as políticas que concentraram a renda também diminuíram a capacidade de gasto de trabalhadores e governos. O ataque contra sindicatos, a desregulamentação dos mercados de trabalho, a migração de empresas em busca de custos trabalhistas menores, a redução de impostos e o aumento da evasão fiscal propiciada por bancos globais, paraísos fiscais e pelo subfaturamento de compras no comércio intra-firma, além do baixo crescimento pontuado por crises financeiras agudas, ampliaram o desemprego, pressionaram salários reais e a arrecadação tributária para baixo, endividando Estados. Como os trabalhadores têm propensão a consumir maior que os capitalistas, e o aumento do gasto público expande a renda agregada mesmo quando o orçamento é equilibrado (pois parte da renda tributada não seria gasta), a redistribuição da renda de trabalhadores e Estados em benefício dos mais ricos tende a reduzir o crescimento da demanda (Palley, 2012, 2013; Quiggin, 2012; Lavoie, 2014).

Segundo, a renda canalizada para os capitalistas não implicou aceleração dos investimentos em nova capacidade de oferta de bens

e serviços, cuja taxa de crescimento caiu em relação à época do capitalismo das economias mistas. Mesmo nos EUA, com todas as inovações financeiras, o aumento enorme da alavancagem e a expansão do crédito a baixas taxas de juros a partir de 1990, a proporção do investimento no PIB caiu ao invés de crescer, de 20,5% nos anos 1980, para 18,7% entre 1990 e 2009 (Chang, 2011). Ou seja, a concentração da renda não confirmou a promessa de mais investimento produtivo. Por que?

De acordo com Robert Brenner (1998; 2003; 2006; 2009), a ampliação da concorrência global, o esforço de convergência por novos países industrializados, a tendência de redução do crescimento mundial a cada década desde 1970 e a flutuação das taxas de câmbio ampliaram a descoordenação das decisões privadas característica do capitalismo, gerando sobrecapacidade e queda da taxa de lucros em vários ramos industriais. Isso pressionou para baixo a taxa de investimento de modo que não foi compensado pelos efeitos-riqueza temporários gerados pelas bolhas financeiras. Para Chesnais (1994), diante da pressão sobre a taxa de lucro esperada dos investimentos em nova capacidade produtiva, a reação é um processo de fusões e aquisições que elimina parte da capacidade redundante ao centralizar a propriedade. Ao mesmo tempo, as grandes empresas precisam acelerar a obsolescência de produtos e processos, o que paradoxalmente reduz o tempo de amortização e a rentabilidade de investimentos prévios, embora o recurso à automação flexível e à subcontratação procurem mitigar a pressão sobre a rentabilidade gerada pelo encurtamento do ciclo do produto e pela instabilidade macroeconômica. Ademais, as grandes empresas procuram se proteger das flutuações da taxa de câmbio e dos diferenciais internacionais de crescimento investindo em diferentes países, visando também ter acesso às externalidades (tecnológicas, rede de fornecedores, custo e qualificação da mão de obra etc.) aproveitadas por seus concorrentes.

Nada disso foi suficiente para restaurar a rentabilidade e a taxa de crescimento do investimento produtivo que se reduz década a década desde 1970. Para onde foram os lucros?

Além da mania de fusões e aquisições (contando com mais da metade do IDE desde 1990) e do entesouramento em títulos da dívida pública, vimos que a expansão dos lucros inflou a especulação com ativos comprados com a expectativa de revenda a preços superiores. A propriedade das corporações, como vimos, tornou-se mais concentrada em investidores institucionais com um tempo de retenção das ações menor, já que o alvo é a busca de ganhos patrimoniais a curto prazo. Por sua vez, a busca de ganhos de curto prazo com ativos financeiros, ao invés da acumulação paciente de capital produtivo, passou a governar a acumulação de ativos das próprias corporações "produtivas": a razão entre ativos financeiros/ativos não financeiros das corporações não financeiras estadunidenses subiu do patamar relativamente estável de 38% (entre 1972 e 1982) para 57% em 1989, 73% em 1997, mais do que 100% em 2001, caindo para 82% em 2007 e se estabilizando em torno de 100% entre 2009 e 2011.[1]

A financeirização de corporações ícone como GE, GM e Ford é significativa: em 2003, 45% dos lucros da GE vieram da GE Capital. Em 2004, 80% dos lucros da GM vieram da GMAC, enquanto a Ford fez todos os lucros com a Ford Finance entre 2001 e 2003 (Blackburn, 2006; Froud et al., 2006). É claro que a financeirização aumentou ainda mais a taxa de lucro das empresas financeiras em relação às não-financeiras. Na França, a taxa de lucro das corporações financeiras era negativa entre o início da década de 1970 e meados da década de 1980, mas alcançou a taxa das empresas não-financeiras no início da década de 1990, em cerca de 5%, chegando a mais de 10% em 2001, enquanto a rentabilidade das empresas não-financeiras caiu para 3%. Nos EUA, a taxa de lucro das empresas financeiras era menor nas décadas de 1960-1970, mas depois de 1980 variou entre 4-12%, enquanto oscilou entre 2-5% nas empresas não-financeiras (Duménil & Lévy, 2005). Com isso, o montante de lucros das empresas financeiras chegou à metade dos lucros das empresas não-financeiras na década de 2000, partindo de 20% nas décadas de 1970 e 1980

1. A razão entre ativos financeiros e não financeiros foi calculada com base nos dados brutos do Flow of Funds Accounts of the United States (http://www.federalreserve.gov/releases/z1/Current/data.htm).

(Glyn, 2006). A comparação subestima a importância do setor financeiro na lucratividade geral porque, como vimos, o lucro das corporações não-financeiras passou a contar com uma proporção crescente de lucros gerados com operações financeiras.

Macroeconomicamente, o crescimento do setor financeiro foi muito maior do que a economia "subjacente". O estoque de ativos financeiros em relação à produção mundial cresceu de 120% para 440% entre 1980 e 2007, chegando a 700% para economias muito financeirizadas como a Grã-Bretanha (Palma, 2009). Nos EUA, flutuava entre 400-500% entre 1950-1980, e alcançou 900% no início dos anos 2000 (Crotty, 2007). É claro que a financeirização só reverteu temporariamente a tendência de menor dinamismo em relação à Era Dourada das economias mistas, ao criar "bolhas" que resultam em crises financeiras que provocam contração de gasto de Estado, trabalhadores e empresas. Quando as bolhas têm por objeto moedas nacionais, resultam em ataques especulativos e crises de balanço de pagamentos que subtraem demanda da economia global.

Terceiro, há determinantes específicos para o baixo crescimento de países periféricos que realizaram reformas neoliberais. Como resultado das reformas estruturais do início da década de 1990, a abertura comercial e em particular a redução de impostos alfandegários pressionaram receitas fiscais e provocaram regressão produtiva (principalmente na América Latina e na Europa Oriental), sob pressão de importações oriundas de países mais competitivos. Como resultado, o surto de alta inflação produzido pela crise da dívida externa dos anos 1980 foi controlado, mas a receita combinada de apreciação cambial, juros elevados e corte de gasto público não trouxe crescimento sustentado. O crescimento da renda per capita nos países subdesenvolvidos caiu de 3% a.a. nas décadas de 1960 e 1970 para 1,7% no período 1980-2000, subindo até 2009 a ponto de levar a taxa média anual para 2,6% a.a. entre 1980 e 2009, mas devido sobretudo ao crescimento rápido de China e Índia, que não realizaram políticas neoliberais. A situação das regiões que realizaram reformas neoliberais profundas, a América Latina e a África subsaariana, piorou significativamente (Chang, 2011).

A promessa ficou muito distante da realidade. Em países subdesenvolvidos, o atraso relativo dificulta a realização de certos investimentos de maior exigência financeira e tecnológica, maior escala e tempo de maturação e de amortização. Como as empresas privadas tendem a escolher opções menos arriscadas em ramos tradicionais, a abertura comercial e a retração do Estado reduziram a taxa de investimento na indústria de transformação, sem que as exportações tradicionais compensassem como esperado pelos neoliberais. Em alguns casos, as privatizações induziram investimentos em infraestrutura depois da paralisia da crise da dívida, pelo menos até novas crises financeiras e cambiais. De fato, o déficit comercial resultante das reformas neoliberais pôde ser temporariamente financiado com recursos externos propiciados pela abertura financeira que, aliás, contribui para a emergência do déficit ao apreciar a taxa de câmbio. A mudança nas expectativas de mercado, afinal, produz crise cambial e financeira com nova rodada de desemprego, falência de empresas, quebra de bancos e crises fiscais. Na América Latina, a superação da crise da dívida no início da década de 1990 foi propiciada pela forte entrada de investimentos externos até que a sucessão de crises financeiras e cambiais varresse o mundo a partir de 1997, prejudicando especialmente os países que não emitem moeda-reserva e que são endividados em moeda estrangeira (Coutinho & Belluzzo, 1998).

Foi exatamente essa a dinâmica da instabilidade macroeconômica e da vulnerabilidade externa brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso (Bastos, 2003). Em conjunto com a apreciação cambial, a abertura comercial foi justificada por aumentar a pressão competitiva, condição do controle de preços e meio de forçar as empresas locais a ganhar produtividade e se especializar em nichos competitivos. Alegava-se também que a abertura era uma necessidade imposta pela globalização das redes produtivas das corporações multinacionais e que ampliaria o investimento direto de empresas confiantes no acesso a insumos e bens de capital importados. Assim, o crescimento de importações elevaria a produtividade e levaria, no futuro, ao aumento de exportações, o que reverteria o déficit de transações correntes. Até lá, a abundância de capitais externos finan-

ciaria o déficit externo e permitiria controlar o ritmo de depreciação cambial (Franco, 1996; Barros & Goldenstein, 1997).

Na realidade, a execução do Consenso de Washington em vários países na década de 1990 trouxe uma recuperação tênue do crescimento. Assim como juros baixos nos EUA induziram a busca de rendimentos em aplicações arriscadas nos países periféricos, a elevação de taxas de juros em meados da década dificultou o financiamento dos déficits externos e iniciou uma sucessão de crises (México, 1995; Ásia, 1997; Rússia, 1998). Sujeito ao contágio por ter realizado o mesmo programa de reforma estrutural e experimentar os mesmos déficits externos, o governo brasileiro atraiu capitais do jeito mais caro: acelerando o programa de privatizações e, sobretudo, elevando taxa de juros. Isso prejudicava o crescimento econômico e, em conjunto com a apreciação cambial, desacelerava investimentos em ramos de bens comercializáveis, particularmente na indústria de transformação.

O argumento dos neoliberais brasileiros a respeito da abundância de capitais externos que poderiam financiar o balanço de pagamentos desconsiderava a diferença dos fluxos de capital e seu impacto no tempo. Três tipos de capital eram abundantes no início da década de 1990: 1) investimentos em carteira orientados para explorar diferenciais de taxas de juros e oportunidades de valorização de moedas e ativos; 2) investimento direto para fusões e aquisições, de modo a racionalizar a capacidade produtiva existente e centralizar o mercado, inclusive criando monopólios privados com a privatização de empresas e serviços públicos; 3) investimento direto para ramos não comercializáveis, principalmente na oferta de serviços, protegidos do aumento de importações.

Muito mais escasso era o investimento na indústria de transformação. É verdade que a concentração do poder de comando das grandes corporações multinacionais sobre as cadeias produtivas e o comércio intra-firma relacionou-se a uma mudança da geografia industrial mundial. A liberalização comercial propiciou, em escala global, um aumento do IDE orientado para exportações industriais em países em desenvolvimento, mas a concentração desse tipo

de IDE limitou-se a um número muito pequeno de países asiáticos. Essa concentração começou na década de 1980, quando a crise da dívida externa determinara grande instabilidade econômica na América Latina que, no fundo, excluiu a região como *locus* de filiais exportadoras e atrasou a internalização das novas tecnologias de informação que mudavam a estrutura produtiva. Empresas japonesas já deslocalizavam plantas ou licenciavam tecnologias para tigres asiáticos (Coréia do Sul e Formosa) desde a década de 1970, acentuando o processo como resposta à apreciação do iene e ao protecionismo dos EUA em meados da década de 1980. Os tigres, por sua vez, acompanharam o Japão e passaram logo em seguida a investir nos "gansos" (Filipinas, Indonésia, Tailândia e Malásia). Até empresas estadunidenses buscaram reagir às variações cambiais e ao risco de perda de liderança na eletrônica de consumo e informática recorrendo à rede de subcontratadas asiáticas nos anos 1990, transferindo-lhes mais tecnologias e conferindo-lhes maior autonomia para inovar do que o Japão, desde que seguissem o padrão tecnológico definido nos EUA (Borrus, 1997; Sturgeon, 2002).

Desse modo, quando os países da América Latina renegociam a dívida externa e atendem às condicionalidades estruturais definidas pelo FMI no início da década de 1990, as vagas para participar dos elos das cadeias produtivas globais são escassas, sobretudo nos ramos da eletrônica e informática liderados por empresas estadunidenses e japonesas. É verdade que, em função dos custos de transporte, produtos de alta tonelagem como metal-mecânica e automotiva são transferidos para *maquilas* do México, enquanto a Costa Rica atrai a montagem de insumos eletrônicos e outros países da América Central se especializam em nichos da manufatura leve. Em todo caso, as plataformas de montagem e exportação tem baixos níveis de valor adicionado, além de comércio intra-regional muito inferior ao da "fábrica asiática", dependendo muito mais de importações de insumos oriundos das matrizes e outras filiais, principalmente asiáticas.

Na Ásia em desenvolvimento, ao contrário, as filiais montadoras e/ou seus subcontratantes geraram maiores efeitos de encadeamento por meio da demanda de insumos tecnológicos e bens de

capital, tanto no país receptor do IDE, quanto no comércio intra-industrial na própria região. Não surpreende que mesmo a inserção mexicana nas cadeias globais foi muito fragilizada com a emergência da China, que se tornou o centro da "fábrica asiática", em razão de 1) proximidade dos fornecedores de bens de capital e insumos especializados, 2) poder de atração de seu mercado interno, 3) condicionantes impostas pelo Estado chinês à operação de filiais (exigências de rede de fornecedores locais, de transferência de tecnologias e formação de *joint-ventures*), e 4) incentivos à capacitação financeira e tecnológica de empresas estatais e privadas nacionais (Cepal, 2008). É surpreendente que, à luz dessa experiência, Fernando Henrique Cardoso cite o exemplo do México e continue apostando na abertura comercial e em tratados OMC-plus, ou seja, na estratégia neoliberal, como chave para a participação brasileira nas cadeias globais de valor (Cardoso, 2014).

Ao contrário da inserção internacional orientada por políticas industriais no Leste da Ásia, o IDE encontrou muito menos condicionalidade e orientação governamental na América do Sul. Originado ou não na própria região, esteve mais orientado para a busca de mercados internos ou de recursos naturais, com importância insignificante da procura de ativos estratégicos para a concorrência global ou de ganhos de eficiência com a internacionalização de cadeias produtivas (Cepal, 2005; 2007).

No caso brasileiro, a pressão competitiva provocada pela liberalização abrupta e pela apreciação cambial exigiu a incorporação rápida de tecnologias importadas e o corte de gastos em geração autônoma de tecnologias e capacitação própria de inovar. Enquanto as empresas sobreviventes tornavam-se mais competitivas e mais dependentes de tecnologias importadas, a economia ficava mais vulnerável a choques externos e dependente de alto nível de importações, graças à perda de densidade das cadeias produtivas internas vinculada ao *outsourcing* empreendido para defender, sobretudo, parcelas do mercado interno (cf. Bielschowsky, 1993; Miranda, 2001).

Desde então, a indústria brasileira tornou-se fortemente integrada às cadeias globais de fornecimento de insumos e bens de

capital, mas quase exclusivamente como importadora. Isso ocorre porque as regiões desenvolvidas são sede das matrizes controladoras de filiais instaladas no Brasil (e no Mercosul). Como a abertura comercial brasileira não foi acompanhada de políticas industriais ou comerciais voltadas a interferir significativamente na alocação de investimentos das corporações multinacionais (exceto no setor automobilístico) nem preservar e fortalecer o setor nacional de bens de capital, o país aceitou passivamente a alocação de investimentos e mandatos de produção estabelecida nos centros de comando das corporações (Sarti & Laplane, 2002).

De fato, quando a reintegração ao mercado financeiro e o início de um novo ciclo de endividamento externo permitiu que economia brasileira se abrisse ao comércio exterior com apreciação cambial na primeira metade da década de 1990, o comércio entre matrizes e filiais se aproximou de uma via de mão única: as filiais importam insumos e bens de capital desde a rede de fornecedores controlados pela matriz para atender o mercado interno e regional com operações de montagem industrial. Depois que as exportações industriais brasileiras aumentaram para a América do Sul a partir de 2003, as filiais concentradas no Brasil (e, em menor escala, na Argentina) continuaram a produzir bens finais para a região com alto coeficiente de importações de bens de produção oriundos de outras regiões, sobretudo da região-sede da matriz (Hiratuka & Negri, 2003; Bastos, 2010a, 2012b).

Assim, a abundância de "poupança externa" propagandeada pelos neoliberais para defender a liberalização financeira e comercial se mostrou uma ilusão. Os investimentos externos em fusões, aquisições e privatizações em ramos não comercializáveis aumentaram a remessa de juros, lucros e dividendos sem aumentar as exportações, enquanto o investimento direto na indústria de transformação continuou orientado para o mercado interno ou da região, mas agora com coeficiente de importações maior do que antes. Quando o capital especulativo se voltou contra ativos denominados em reais, uma nova crise cambial, financeira e fiscal de grandes proporções jogou as ilusões neoliberais na "lata de lixo da história", embora os

pacotes de "salvamento" negociados com o FMI na virada para o século XXI viessem a aumentar a blindagem institucional das reformas e políticas neoliberais (Bastos, 2003).

A estranha sobrevivência do neoliberalismo depois de suas crises: rumo à austeridade permanente?

No Brasil como no resto do mundo, a promessa neoliberal se mostrou fugaz: a globalização neoliberal gerou ciclos de euforia curta e crises longas, comandadas pela inflação e deflação de ativos e não, em geral, pelo investimento produtivo ou pelo consumo de massas. Enquanto o capitalismo das economias mistas do pós-guerra gerou maiores taxas de crescimento da renda per capita e praticamente não experimentou crises financeiras, elas se tornaram frequentes e espetaculares na época neoliberal. As crises financeiras, por sua vez, geraram "décadas perdidas" de baixo crescimento, aprofundamento da desigualdade social e crises fiscais nas periferias do capitalismo, desde os anos 1980; no Japão, nos anos 1990; na Tríade dos países desenvolvidos, pós-2007.

É importante entender que, embora neoliberais proponham cortar o gasto público e privatizar empresas estatais para resolver crises fiscais supostamente inerentes às irracionalidades econômicas da democracia, é o próprio programa neoliberal o principal responsável por crises fiscais desde 1980. Para começar, a redução de alíquotas e a eliminação de impostos deixam os Estados muito vulneráveis à redução do crescimento econômico, que é exatamente o resultado das reformas neoliberais. Depois que a desregulamentação traz uma crise financeira, o Estado é forçado a gastar para salvar empresas e bancos de si mesmos e evitar uma crise sistêmica: os lucros foram privatizados, mas agora os prejuízos são socializados. Em seguida, os mesmos capitalistas salvos questionam o tamanho da dívida pública resultante e exigem corte de gastos sociais e investimentos públicos, sob pena de deixar de refinanciar a dívida pública. A redução de impostos não traz o crescimento esperado, mas o corte de gasto público reduz ainda mais o crescimento e redistribui receita tributária

para os portadores da dívida pública. É impossível chamar esse jogo de cartas marcadas como política econômica democrática.

A produção de crises fiscais depois de reformas neoliberais justificadas para resolvê-las é evidente no caso brasileiro durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Como vimos, as aberturas financeira e comercial provocaram desequilíbrios externos que só podiam ser financiados com mais endividamento externo, ampliando o desequilíbrio. Para evitar as consequências negativas de uma depreciação cambial descontrolada sobre a inflação e a estabilidade financeira, o governo aumentava taxas de juros para atrair *hot money* e lançava títulos indexados em dólar, ou seja, com correção cambial, de modo a oferecer *hedge* cambial para empresas endividadas em dólar. Assim, o governo internalizava no orçamento fiscal os custos de controle da inflação e de salvaguarda da estabilidade financeira privada.

Esses custos não foram pequenos: a soma de todas as receitas com a privatização de empresas estatais entre 1995 e 2002 foi cerca de onze vezes menor (!) do que o custo fiscal da dívida pública, resultante de 1) juros elevados necessários para evitar a apreciação cambial e seu impacto inflacionário, e 2) títulos públicos indexados em correção cambial. Estes custos de rolagem foram quase cinco vezes maiores que a dívida pública no início de 1995!

Esse custo fiscal acabaria tendo um impacto institucionalizado sobre a gestão da política econômica. Depois da crise cambial de 1999, a criação de um sistema de metas de superávit fiscal primário resultou exatamente da necessidade de compensar, com maiores impostos e corte de gastos, o custo fiscal da política monetária e de gestão da dívida pública. Em suma, as metas fiscais negociadas com o FMI em momento de vulnerabilidade externa foram criadas para arcar o custo fiscal da dívida pública. Embora economistas neoliberais busquem transformar a necessidade em virtude, é importante frisar que o compromisso com metas fiscais rígidas, que sempre preveem superávits primários, não é uma virtude: privilegia o interesse dos credores independentemente da necessidade de incorrer em déficits em certas circunstâncias em que a demanda privada não é

capaz de sustentar o crescimento. Ou seja, blindam institucionalmente uma política fiscal neoliberal.

Esse não é o único tipo de blindagem que faz com que, mesmo depois de crises devastadoras, não seja fácil reverter o neoliberalismo. Por que é difícil revertê-lo?

Primeiro, porque a fragmentação da classe trabalhadora roubou a base tradicional da socialdemocracia e do socialismo nos países avançados. A redução da grande conglomeração urbana de trabalhadores industriais, antes concentrados em grandes unidades produtivas, e as novas clivagens em termos ocupacionais, etários, de remuneração, gênero e, sobretudo, etnia, erodiram a "cultura de solidariedade na população trabalhadora" e reduziram a participação em partidos e sindicatos (Anderson & Camiller, 1996, p. 22). A precarização da inserção no mercado de trabalho de um contingente populacional significativo formou uma nova camada social, o "precariado", cuja capacidade de atuar como sujeito coletivo e liderar novas formas de organização econômica e social, em vista de sua inserção instável no sistema econômico e ainda maior fragmentação social, ainda parece precária. Ademais, a própria vivência de uma sociedade de competição de todos contra todos, com desvalorização sistemática de instituições e soluções coletivas e solidárias, criou um novo sujeito "disciplinado", mais individualista e menos solidário, adequado à reprodução do neoliberalismo (Dardot & Laval, 2009). Não surpreende que a indiferença política, refletida na participação decrescente da população em eleições e na perda de filiação partidária e sindical, tenha aumentado nas democracias ocidentais à medida que o neoliberalismo avançava (Mair, 2013; Streeck, 2014).

Isso não significa que o movimento de revoltas populares contra o neoliberalismo e a globalização neoliberal não tenha se aprofundado e acelerado depois da crise global, manifestando inclusive o desejo de reconstituir o sentimento comunitário perdido nas grandes cidades (Zizek, 2012; Badiou & Elliott, 2012; Cox & Nilsen, 2014). A crise de legitimidade das normas neoliberais de ajustamento da sociedade e do Estado às demandas dos mercados financeiros é evidente, não só porque a crise econômica e social foi provocada por

agentes *too big to fail* que privatizam lucros e socializam prejuízos, mas porque a crise tem efeitos duradouros sobre aspectos centrais da ideologia de legitimação do neoliberalismo. Nos debates acadêmicos, as crises financeiras longas tornam fútil a hipótese neoclássica que a tendência de crescimento de longo prazo não depende de flutuações conjunturais, de modo que o Estado só deveria ofertar externalidades para o setor privado como educação de qualidade e estabilidade da inflação, sem se envolver nas decisões de alocação de recursos "ótimas" do mercado livre (Chang, 2011; Belluzzo, 2012; Quiggin, 2012; Mirowski, 2013; Galbraith, 2014).

Muito mais importante do que isso é que a ideologia fundamental do capitalismo, segundo a qual a hierarquização social se estabelece e reproduz de acordo com o mérito individual, mostra-se uma ilusão para contingentes crescentes de jovens oriundos das próprias camadas médias, para não falar de filhos de trabalhadores e miseráveis. A promessa de ascensão social por meio do esforço e do mérito individual, refletida no tempo dedicado à educação formal, virou pó à medida que, em vários países europeus desenvolvidos, nos EUA, no Japão e em diversos países subdesenvolvidos, contingentes crescentes de estudantes universitários estão desempregados ou empregados em atividades que exigem e remuneram muito menos do que sua capacitação permitiria esperar. A frustração de expectativas de ascensão social só não é maior do que a futilidade dos modelos teóricos neoclássicos que buscam explicar o crescimento de longo prazo a partir da oferta de educação de qualidade, sem entender que, para que os estudantes sejam empregados, é preciso que encontrem ofertas de emprego, ou seja, que haja demanda efetiva adequada. A crise de legitimidade das instituições e programas neoliberais, contudo, ainda não se traduziu em movimentos sociais portadores de programas coerentes e amplos de reorganização da sociedade (Mason, 2013; Cahill, 2014; Ali, 2015).

Um segundo motivo de resistência do neoliberalismo é que a integração produtiva e a interdependência comercial aumentaram a influência das corporações multinacionais e das burguesias locais associadas a elas, assim como elevaram o custo do fechamento do

comércio internacional. Nicos Poulantzas (1974) já afirmara que a integração capitalista através do investimento direto transformava "burguesas nacionais" dispostas até mesmo à guerra para defender seus interesses em "burguesias internas", que continuavam a recorrer a seus Estados para defender seus interesses na concorrência intercapitalista, mas sem arriscar romper laços com o mercado internacional. De fato, embora o protecionismo comercial tenha aumentado desde 2008, sua escala nada se parece com o movimento em direção à autarquia e ao comércio bilateral administrado, para não falar das conquistas imperialistas características da década de 1930 (Panitch & Gindin, 2012).

Terceiro, ao invés da escassez de liquidez internacional característica da década de 1930, a liberdade atual dos EUA de incorrer em deficits externos limita a pressão de corte das importações para pagar passivos externos que foi decisiva para destruir a ordem liberal no entre-guerras (James, 2009; Eichengreen, 2015).

Quarto, o impacto agudo das crises financeiras é seguido por recuperações lentas, o que aumenta a dívida pública e cria uma crise fiscal duradoura. Isso torna os Estados reféns dos mercados financeiros onde as crises foram geradas (Crouch, 2011; Streeck, 2014).

Quinto, a liberalização do movimento internacional de capitais aumenta o preço do resgate solicitado para liberar o refém, pois permite fugas de capital que abandonam economias colocadas à deriva pelas próprias crises geradas pelo neoliberalismo e, depois, impõem condições para voltar. Nessas conjunturas, grupos políticos contrários ao Estado de bem-estar social e/ou interessados em adquirir empresas estatais aproveitam a crise fiscal para, em conjunto com pressões nos mercados financeiros, exigirem redução dos gastos sociais e privatização do patrimônio público, além de austeridade fiscal e monetária. Ou seja, dobram a pressão neoliberal contra a autonomia nacional e a democracia social, contra o nacionalismo e a socialdemocracia (Bastos, 1996a). Como vimos, exatamente como admitido por Henry Nau em 1984.

Isso vale, hoje, tanto para as periferias do capitalismo quanto para a Europa: os mercados financeiros não votam, mas vetam. Seu

poder de veto é tanto maior quanto mais profunda a reforma das instituições ditas necessárias para assegurar a *credibilidade* dos investidores. De fato, para conferir "racionalidade" à política econômica, os ideólogos neoliberais propuseram a criação de instituições e regimes que estivessem além de pressões democráticas irracionais ou, nas periferias, do dito *populismo macroeconômico*: o Banco Central Independente e um regime de metas fiscais rígidas que implicam rotinas de corte de gastos.

Em geral, as regras fiscais e os bancos centrais propostos não são independentes da visão neoliberal difundida nos mercados financeiros, que interpreta a inflação pelo excesso de demanda: produto do abuso de salários, consumo e gasto público contra uma oferta escassa de bens e serviços, *dadas* a disponibilidade e a produtividade dos recursos. Em um cenário em que o próprio programa neoliberal aumentou a dívida pública para níveis inauditos e reduziu o potencial de crescimento das economias ao reduzir o investimento produtivo e, portanto, a própria disponibilidade e produtividade dos recursos, a exigência de austeridade tende a repor o crescimento da dívida pública a menos que um milagre exportador retire a economia da crise, o que só pode ocorrer se a crise for isolada em um país (Koo, 2015).

Afora uma elevação sustentada da demanda externa, as instituições neoliberais reiteram um cenário de baixo crescimento, alto desemprego e carência de infraestrutura e serviços públicos. Pelo menos antes da crise, o banco central independente típico tendia a elevar taxas de juros e, com isso, aumentar o custo fiscal da dívida pública e reduzir o nível de emprego e arrecadação tributária mesmo quando a inflação não resultasse de pressões de demanda. Afinal, os neoliberais mal admitem pressões inflacionárias (como choques diversos de custo) que não resultem de sobreaquecimento de demanda e que, portanto, não possam ser combatidas com juros maiores. Seu instinto é o de elevar os juros sem pesquisar as causas da inflação: aliás, é isso que exigem os rentistas da dívida pública não exatamente para controlar a inflação, mas assegurar juros reais elevados. Não surpreende que a justificativa científica para o banco central

independente seja tão fraca (Posen, 1993, 2013; Alesina & Summers,1993; Epstein, 2002, 2003, 2006; Chang & Grabel, 2004; Stiglitz et al., 2006; Chang, 2008; Gabor, 2011; Madrick, 2014).

As regras fiscais, como as metas de superávit primário prevalecentes no Brasil, tendem a conferir caráter pró-cíclico ao gasto público: este se eleva quando a arrecadação fiscal aumenta assim que o gasto privado se expande ciclicamente. No entanto, exige-se que o gasto diminua quando a arrecadação desacelera ou cai, exatamente quando deveria aumentar. Se contrair-se junto com o gasto privado, pode transformar uma desaceleração moderada em uma recessão que, em seguida, reduzirá ainda mais o ritmo de arrecadação e poderá contrai-la. O problema é que a recessão típica da época do capitalismo financeirizado tende a ser mais longa e profunda, pois emerge depois de um ciclo longo de acumulação e inflação de ativos financeiros e, portanto, tende a induzir processos de desalavancagem nos quais os agentes privados endividados buscam, individualmente, cortar o gasto corrente e poupar recursos para pagar dívidas, reduzindo o gasto e a renda agregada. Se o governo procurar fazer a mesma coisa para evitar o aumento do déficit público e da relação dívida pública/PIB, a imensa maioria dos agentes, e o próprio governo, frustrarão sua expectativa de poupança pois a renda agregada cairá. Ou seja, o desequilíbrio patrimonial aumentará ao invés de diminuir, aprofundando a recessão (Stiglitz et al., 2006; Quiggin, 2012; Rossi, 2014; Koo, 2015).

Reforçando a pressão dos mercados financeiros contra a elevação dos impostos e a favor do corte de gastos, um conjunto de economistas propôs a *teoria da contração fiscal expansionista.* Segundo ela, cortes grandes e críveis do gasto público não provocariam uma recessão depois que a desaceleração cíclica desacelerasse o crescimento das receitas tributárias e poderiam até tirar a economia de uma recessão: sua redução seria mais do que compensada pela recuperação do gasto privado. Ao invés de provocar também uma redução do gasto privado ao reduzir a demanda agregada, o corte do gasto público aumentaria a credibilidade da dívida pública e sugeriria corte futuro de impostos, o que levaria desde logo a um aumen-

to do gasto privado e, em seguida, expandiria receitas tributárias: o corte do gasto público provocaria *crowding in* do gasto privado. A base científica para essa teoria, contudo, se mostrou assentada em exercícios econométricos de baixíssima qualidade e narrativas históricas "seletivas" e até mesmo fraudulentas (Quiggin, 2012; Blyth, 2013). Depois que a austeridade foi desmoralizada na Europa a partir de 2010, até o FMI foi obrigado a reavaliar a experiência histórica comprovando que, de expansionista, a austeridade nunca teve nada (Guajardo et al., 2011; Batini et al., 2012). A justificativa científica para a abertura financeira e a globalização dos mercados, por sua vez, é tão ou mais fraca do que para a austeridade expansionista e o banco central independente, o que não é de surpreender dada a proliferação de crises financeiras e ataques especulativos no capitalismo neoliberal (Rodrik, 1998; Stiglitz, 2000; Bastos et al., 2006; Rodrik & Subramanian, 2009; Damasceno, 2012; FMI, 2012).

Independentemente de sua base científica inconsistente, a abertura financeira irrestrita, o banco central independente e as regras fiscais rígidas são instituições que protegem o interesse dos rentistas da dívida pública e que blindam as reformas neoliberais contra a democracia. Criam poderes que determinam políticas públicas independentemente de pressões democráticas, limitam o crescimento do emprego e da renda, produzem crise fiscal e austeridade permanente. Transformam o Estado de bem-estar social em um Estado endividado em transição para um Estado da consolidação fiscal (Streeck, 2014). Ao tornarem a dívida pública e o balanço de pagamentos frágeis e dependentes da credibilidade de financiadores da dívida que tendem a exigir políticas neoliberais, forçam a reprodução das mesmas políticas e reformas neoliberais responsáveis pelas crises passadas, inclusive impostos regressivos, "matando de fome a besta" sob pressão de um endividamento crescente: cortando o "Leviatã" do Estado de bem-estar social (Bartlett, 2007).

A diferença da conjuntura atual é que, em cada crise global do capitalismo neoliberal, a recuperação foi puxada pela retomada da economia dos EUA e seu grande déficit externo, em 1983, 1993, 1998, 2003. O fato de que o dólar é a moeda global permitiu que o

governo dos EUA incorresse em déficits fiscais enormes e importações crescentes, ou seja, desprezasse a austeridade que as instituições multilaterais que controla impunham aos países que não emitiam moedas-reserva. Na Grande Recessão, contudo, a acumulação de dívidas se concentrou nos EUA e aprofundou a concentração da renda e os limites ao gasto público, sendo incerto se os EUA continuarão funcionando como motor da economia mundial, quão sustentável é sua retomada e como e quando será sua próxima recessão.

Não é provável que a China substitua os EUA como motor da economia mundial, em vista de sua estrutura econômica orientada, em parte, para exportações industriais. Seu crescimento pode sustentar países exportadores de *commodities,* mas deve colocar ainda maior pressão em países industrializados de renda média, como veremos para o caso brasileiro adiante. Não se imagina algo uma China importadora de produtos industriais na escala e com os déficits comerciais característicos da economia dos EUA nas últimas décadas.

Sem o motor da economia dos EUA, e com a generalização de instituições neoliberais que colocam Estados sob pressão de credores capazes de fugir de um país a outro para impor austeridade, o capitalismo global pode experimentar taxas de crescimento baixas por um longo período. Isso pode impedir que a arrecadação tributária cresça ao ponto de reduzir significativamente o peso da dívida pública herdada da última crise. Ao mesmo tempo, o baixo crescimento ou mesmo a recessão em um país ou região poderá roubar dinamismo de seus parceiros comerciais, limitando seu crescimento. Em outras palavras, a exigência de austeridade tende a repor o baixo crescimento da renda agregada e o crescimento da dívida pública, a menos que um milagre exportador puxe a economia da crise, o que não pode ocorrer para todas as economias ao mesmo tempo.

Em suma, o capitalismo global pode ter entrado em uma fase de austeridade permanente, em que as dívidas públicas geradas pelas crises anteriores não serão digeridas antes da próxima crise, deixando um espaço limitado para ação anticíclica. Neste cenário, uma nova recessão global agravará o desequilíbrio fiscal, o desemprego

e a insatisfação social, colocando várias regiões do mundo em um dilema: atender ao clamor dos credores da dívida pública e continuar cortando o gasto público e direitos sociais, ao mesmo tempo repondo o baixo crescimento e a escassa geração de empregos? Desglobalizar-se, com maior ou menos radicalidade? Ou cooperar para dirigir a máquina maníaca da globalização neoliberal, movida de crise a crise?

A blindagem neoliberal e as três heresias do governo Lula

O argumento de que o segundo governo de Dilma Rousseff deve recorrer à austeridade apela com frequência à aceitação, por Lula, da barganha oferecida pelo terrorismo de mercado em 2002: em troca do compromisso de aumentar o esforço fiscal para arcar os serviços da dívida pública que crescia explosivamente e elevar os juros para reverter a depreciação cambial, trazendo a inflação para baixo, Lula receberia uma trégua dos investidores que fugiam de ativos denominados em reais, evitando novo caos financeiro e, caso o crescimento voltasse, podendo realizar políticas sociais sem renegociar dívidas contratuais com os credores da dívida pública.

A leitura "austera" desse episódio é que, tendo provado o travo amargo da austeridade, Lula restaurara a confiança na solvência do Estado que os investidores precisavam para que o país voltasse a crescer. A contradição que denuncia o simplismo do argumento é que o Brasil não gozara de estabilidade quando os mercados tinham o seu presidente no poder, Fernando Henrique Cardoso, nem quando este inventou o tripé macroeconômico que agradava aos mercados: taxa de juros elevada o suficiente para compensar o risco de depreciação cambial, e meta de superávit primário alta o suficiente para compensar o custo fiscal dos juros elevados da dívida pública, com grande benefício para os credores que rolavam essa dívida. Com tamanha vantagem para as aplicações financeiras, não haveria "fada da credibilidade" que fizesse o investimento *produtivo* puxar a retomada do crescimento, ao invés de ser puxado pelo crescimento de outros itens de demanda, como de fato foi.

Se não foi o investimento empresarial que puxou o crescimento, quais condições históricas específicas explicam porque a repetição do tripé macroeconômico não levou imediatamente ao tripé característico da década de 1990, desindustrialização, rentismo e déficit crescente de transações correntes, resultando no baixo crescimento ou na recessão? O que permitiu a retomada do crescimento do PIB, que por sua vez elevou receitas tributárias e retirou a dívida pública da trajetória explosiva em que FHC a havia deixado?

Decisivo, para isso, foi a superação da crise do balanço de pagamentos, pois eram o baixo nível de reservas cambiais e os ataques especulativos que forçavam elevações frequentes das taxas de juros que, no governo FHC, interrompiam cada retomada do crescimento. O que permitiu superar o cenário dramático das contas externas que, com breve interrupção entre a renegociação da dívida externa em 1992 e a crise asiática de 1997, permanecia como restrição ao crescimento desde o choque Volcker em 1979?

Em última instância, foi a mudança estrutural e o ciclo conjuntural da economia mundial que permitiu a retomada do crescimento no Brasil, embora o estilo desse crescimento viesse a ter a marca das decisões do governo Lula. Em primeiro lugar, a política monetária dos EUA manteve taxas de juros muito baixas por longo tempo, para facilitar a digestão do estouro da bolha *dotcom* em circunstâncias de uma retomada lenta sem recuperação do emprego e salários reais. Premidos pela busca de rendimentos, os investidores aproveitaram a taxa de juros baixa e a abundância de crédito para financiar o *boom* imobiliário nos EUA e a oportunidade proporcionada pelo baixo preço de moedas, ativos e *commodities* que a última rodada de crise financeira tinha produzido no resto do mundo. Assim, em 2002, havia uma pletora de investidores disposta a comprar a moeda brasileira e ativos financeiros nela denominados que registravam valores excepcionalmente baixos, prometendo ganhos extraordinários para aqueles que os comprassem no início da nova bolha. Para isto, bastaria que Lula anunciasse a disposição de prosseguir no jogo especulativo que caracterizava o funcionamento do mercado financeiro global.

O novo ciclo de expansão conjunta da economia mundial, contudo, foi mais intenso e vantajoso para países exportadores de *commodities* por causa da transformação estrutural trazida pela industrialização rápida da China e sua centralidade na "fábrica asiática". Caracterizada pela financeirização, a economia estadunidense acumulou déficits fiscais e déficits de transações correntes enormes à medida que os gastos militares e a bolha imobiliária sustentaram a expansão do crédito para consumo e investimento, a despeito de mais uma *jobless recovery* e da estagnação do salário real médio. A economia europeia também se recuperou através da expansão do crédito imobiliário e de consumo, assim como do motor exportador em torno da Alemanha. A demanda de importações industriais gerada nas duas regiões mais ricas, por sua vez, acelerou a economia chinesa que, embora liderada pela expansão do mercado interno puxado pela urbanização acelerada e grandes investimentos em infraestrutura, consolidou-se como eixo central da divisão regional do trabalho na Ásia e plataforma de exportações daí para Europa e Estados Unidos (Medeiros, 2010b; 2013).

Esse padrão de interação entre EUA, Europa e Ásia favoreceu os exportadores de *commodities*, tendo impacto excepcional na América do Sul. O déficit externo dos Estados Unidos apoiou o aumento de preços de produtos básicos, seja diretamente por meio de importações primárias, seja indiretamente por meio da demanda especulativa por estoques, ou através da demanda de produtos básicos pelos grandes exportadores de manufaturados na Europa e na Ásia (particularmente Alemanha, Japão e China). A China, em particular, aumentou sua demanda de produtos básicos ao urbanizar-se aceleradamente, com o êxodo rural de centenas de milhões de chineses, aumentando muito sua participação na demanda mundial de vários produtos básicos e contribuindo para o aumento de seus preços. Isso permitiu aos países da América do Sul diversificar o destino de suas exportações, aumentar receitas fiscais, acumular reservas cambiais e reduzir seu passivo externo líquido com o FMI e fontes privadas (Bastos, 2010a; 2012b).

Além da diversificação dos mercados exportadores, os países da América do Sul experimentaram uma ampliação significativa do

mercado interno, em alguns casos de modo relacionado com a melhoria da distribuição de renda trazida pelos governos à esquerda da chamada *Onda Rosa*, mas em todos os casos com a ampliação do crédito facilitada pela queda das taxas de juros. Com isso, uma nova divisão do trabalho se consolidou no continente: o crescimento do mercado interno dos países exportadores de produtos básicos aumentou a demanda de manufaturados, beneficiando o Brasil, que ampliou as exportações manufatureiras e o superávit comercial na região. Com efeito, a divisão do trabalho regional foi muito benéfica para o Brasil: a América do Sul como um todo dependeu de exportações de produtos básicos para fora da região para financiar importações intra-regionais, enquanto o Brasil aumentou significativamente suas exportações intra-regionais de bens manufaturados (Bastos, 2010a).

Puxada pelas transformações estruturais da economia mundial, a América do Sul reverteu na última década os grandes déficits comerciais com o resto do mundo característicos da década de 1990. O Brasil passou, por sua vez, a acumular grandes superávits comerciais com os demais países da região, que são muito mais dependentes de importações intra-regionais do que ele próprio. Ou seja, o Brasil não foi a locomotiva central do crescimento regional, mas aproveitou os estímulos oriundos dos centros industriais asiáticos, diretamente (por meio de suas próprias exportações de produtos básicos) e indiretamente, por meio de suas exportações de produtos manufaturados para países exportadores de commodities, com crescimento rápido de mercados internos (Bastos, 2012b).

Desse modo, a economia brasileira foi abarrotada de reservas cambiais e literalmente "puxada" pelo novo modo de expansão da economia mundial durante o governo Lula, a despeito de altos superávit fiscal primário e juros desfavoráveis ao crescimento – crescimento que, aliás, foi menor que em outros países sul-americanos com juros e superávit primário menores, com os quais o Brasil teve grandes superávits comerciais. Dois fatores contribuíram também para compensar o impacto contracionista da política macroeconômica: 1) o câmbio depreciado oriundo da última crise financeira,

que protegeu a competitividade da indústria de transformação pelo menos até 2005; 2) um conjunto de políticas que incentivaram a expansão do mercado interno e baratearam o investimento privado.

De fato, embora atendesse às exigências dos credores na condução do tripé da política macroeconômica, o governo Lula cometeu três heresias em relação ao neoliberalismo. Primeiro, vetou novas privatizações e, ao contrário, buscou restaurar a capacidade de investimento das empresas estatais, particularmente no setor de petróleo, gás e energia elétrica. Isso estimulou o ramo de bens de capital, construção naval e grandes empreiteiras, consolidando politicamente o apoio dessas frações da burguesia à frente neodesenvolvimentista, coordenada pelo PT, contra o avanço global do capital estrangeiro e a retração do investimento estatal propostos pela frente neoliberal, liderada pelo PSDB. De acordo com Armando Boito, a frente neodesenvolvimentista é liderada pela grande burguesia interna, que depende do mercado interno e de suporte estatal para concorrer em mercados externos, articulando também camadas populares como "baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores da massa marginal". Essa fração burguesa atraiu o PT na década de 1990 para sua crítica moderada ao neoliberalismo, levando-o a abandonar o reforço do capitalismo de Estado, que era sua bandeira além da construção de um Estado de bem-estar social. Para Boito, o inimigo é a frente neoliberal formada pelo "grande capital financeiro internacional, a fração burguesa brasileira perfeitamente integrada e subordinada a esse capital, setores dos grandes proprietários de terra e a alta classe média, principalmente aquela alocada no setor privado, mas, também, no setor público" (Boito, 2012a, p. 4). A distinção é interessante, desde que admita que a política monetária não oponha as duas frentes sempre, como veremos. E, principalmente, que não equacione o PT aos governos federais liderados pelo PT, principalmente o de Lula: mais do que o partido, os governos do PT incorporaram interesses do grande capital financeiro internacional e, mesmo, das frações rentistas influentes no Banco Central (Singer, 2012; Bastos, 2012a).

Na segunda heresia, também contra a prática da frente neoliberal durante o governo FHC, o governo Lula restaurou o papel ati-

vo dos bancos públicos para execução de políticas de desenvolvimento produtivo e expansão do mercado interno. O BNDES deixou de apoiar consórcios privados e fundos de pensão em programas de privatização, acelerando a expansão do crédito para investimentos em nova capacidade produtiva e para a formação de conglomerados nacionais capazes de competir com os grandes grupos multinacionais. Os bancos públicos comerciais, BB e Caixa, expandiram o crédito para agricultura (comercial e familiar), construção civil e pequenas e médias empresas, além de apoiarem os programas de crédito consignado que elevaram substancialmente o crédito para consumo no Brasil, contribuindo para a grande expansão do mercado interno (Marcolino & Carneiro, 2010; Jayme Jr & Crocco, 2010; Ipea, 2011).

Terceiro, o crescimento do mercado interno de massas foi apoiado pela política salarial, trabalhista e social que, respectivamente: 1) elevou o salário-mínimo real em 70% entre 2004 e 2014, com impacto no mercado de trabalho e nas pensões e aposentadorias do sistema de seguridade, 2) fortaleceu sindicatos e exigiu a formalização do emprego, com salários e direitos melhores, incluído o seguro desemprego, 3) ampliou o conjunto de transferências sociais, notadamente o Bolsa Família e o bônus salarial, e recuperou o gasto na oferta de serviços públicos (Castro, 2012; Barbosa, 2013; Pochmann, 2013, 2014).

Tudo isso provocou o inverso do que as reformas neoliberais provocavam no mundo inteiro: a ampliação da participação dos assalariados no conjunto da renda gerada, com grande ampliação do mercado consumidor de bens duráveis, serviços e imóveis. Esse perfil distributivo teve nítido efeito sobre o estilo de crescimento. Ao invés de iniciar a expansão estimulada pela "fada da credibilidade" da austeridade, o investimento e o consumo privado reagiram, primeiro, à expansão das exportações determinada pela recuperação mundial e, em seguida, acompanharam a massa salarial, as transferências sociais e o crédito consignado (Carneiro, 2010; Serrano e Summa, 2012; Bielschowsky et al., 2014; Medeiros, 2015).

Quando o investimento industrial dava mostrar de se acelerar, a crise financeira de 2008 interrompeu a expansão abruptamen-

te, com a contração imediata do crédito para o comércio exterior e uma depreciação cambial brusca que, em seguida, travou o crédito interbancário local em razão das incertezas quanto às perdas com a especulação nos mercados futuros de câmbio (que ameaçaram falir, entre outras, empresas "produtivas" como a Sadia e a Aracruz). Com uma redução moderada do superávit fiscal primário e das taxas de juros, o governo brasileiro acompanhou com timidez a curta primavera keynesiana, caracterizada pela expansão internacional, sem precedentes históricos, do gasto público deficitário e até taxas de juros reais negativas. A retomada asiática, em particular, favoreceu a América do Sul ao sustentar as exportações e em particular o preço das *commodities*, facilitando a recuperação no Brasil. De fato, as exportações para a China foram as únicas que continuaram crescendo em 2009 (chegando à taxa de 8% para o conjunto de América Latina e Caribe), e as que mais cresceram em 2010. O cenário mundial que favorecera o crescimento da economia brasileira, contudo, foi radicalmente transformado.

A Grande Recessão e seus efeitos na divisão internacional do trabalho

Vimos que, na década de 1980, iniciou-se o processo de mutação da distribuição geográfica das atividades industriais e do comércio intra-firma, liderado pelos centros de decisão das matrizes dos grandes grupos multinacionais e influenciado por Estados que realizaram políticas cambiais e industriais fortemente orientadas para a competitividade internacional. Segundo Akyüs (2005), Sarti & Hiratuka (2010), Steinfeld (2010) e Nolan (2012), os contornos da nova divisão resultaram da interação contraditória entre corporações com centros de comando sediados na Tríade, e estratégias de Estados nacionais, nos centros e nas periferias. Enquanto Estados Unidos, Japão e União Europeia concentraram os centros de comando, financiamento, pesquisa e desenvolvimento das corporações multinacionais, essas mantiveram em particular as atividades produtivas mais intensivas em tecnologia e de montagem final complexa nos países sede, transferindo atividades mais intensivas

em trabalho e insumos, especialmente, para redes na periferia regional (México e América Central, Leste Europeu, Sudeste Asiático). Alguns países asiáticos, como Coréia do Sul, Taiwan e, em parte, Índia, além de participarem com empresas subcontratadas em tecnologias e serviços qualificados, conseguiram se inserir no topo das cadeias de valor, com empresas "integradoras de sistemas" fortemente apoiadas pelos Estados, ou mesmo como sede de centros de controle regional de filiais (Cingapura); já os "gansos asiáticos" receberam o *outsourcing* de atividades mais intensivas em trabalho e insumos, tornando-se plataformas de exportação com pouco valor agregado. A China é um caso à parte: combinou as três estratégias asiáticas, iniciando com atividades intensivas em mão de obra e caminhando gradualmente em direção a elos de maior valor agregado com grande intervenção estatal, seja através da negociação com filiais (exigência política de fornecedores locais, transferência de tecnologias e *joint-ventures*), seja capacitando financeira e tecnologicamente empresas estatais e privadas nacionais.

No Brasil, a estratégia neoliberal da década de 1990 foi realizar uma abertura comercial unilateral (sem contrapartidas) com apreciação cambial, sem políticas industriais e comerciais relevantes a não ser na indústria automobilística. O resultado foi uma estratégia de ajuste da empresa industrial que envolveu ampliar a dependência tecnológica, refletida na importação de bens de capital e insumos intensivos em tecnologia, visando atender sobretudo ao mercado local e regional, sem reflexo significativo nas exportações para os mercados de origem das corporações multinacionais. A dependência tecnológica e a abertura comercial, por sua vez, tornaram a própria produção para o mercado interno e regional bastante vulnerável à mudança das estratégias de localização da produção da corporação multinacional e/ou de variações da competitividade internacional. Com isso, não há garantia que os níveis de produção e os investimentos na indústria de transformação reajam, sempre, linearmente às variações da demanda interna no Brasil e na América do Sul, uma vez que a capacidade ociosa relevante para a corporação multinacional não é apenas aquela localizada nas filiais líderes no

Brasil, e que a empresa nacional, com a exceção da Embraer ou da Petrobrás, não é "integradora de sistemas" global.

Dada essa forma de integração das filiais estrangeiras e empresas nacionais nas cadeias globais de valor, não é possível entender a estagnação da produção industrial no Brasil quase no mesmo nível de 2008, a despeito da expansão da demanda interna de bens industriais até 2014, sem entender o acirramento da rivalidade por mercados depois da crise global.

É importante fazer uma breve digressão a respeito de como diferentes escolas de pensamento econômico enxergam a relação entre recessões e concorrência internacional. A hipótese de que crises do capitalismo tendem a acirrar a competição internacional e até agudizar rivalidades militares sempre foi um tema clássico do marxismo, desde Lenin e Luxemburgo passando por Sweezy e Mandel até, mais recentemente, Arrighi (1994), Gowan (1999), Harvey (2003), Callinicos (2009) e Serfati (2014). Na tradição do liberalismo econômico, por sua vez, a proposta e a realidade de integração econômica internacional trariam benefícios como a melhor alocação de recursos e até mesmo a paz mundial. Afinal, o sistema internacional baseado na livre concorrência limitaria a concentração de poder econômico e, ao mesmo tempo, aumentaria os prejuízos econômicos da decisão de ir à guerra, demovendo governantes controlados democraticamente de fazê-las. Logo, guerras remanescentes resultariam de atavismos pré-capitalistas nacionais, enquanto crises econômicas seriam o resultado de políticas econômicas equivocadas originadas localmente, sem determinantes oriundos do sistema de interações internacionais ou de problemas inerentes ao próprio sistema capitalista (Bastos, 2001, 2007; Medeiros, 2010a).

No início do século XX, os clássicos do marxismo, contudo, foram acompanhados por pelo menos um intelectual liberal influente (John Hobson) ao afirmarem que a concorrência capitalista, que já levara à centralização do poder econômico em torno a grandes empresas oligopolistas que dominavam os mercados nacionais, tendia a confundir-se cada vez mais com a concorrência entre Estados para dividir o mundo em territórios coloniais, protetorados e

zonas de influência informal. Ao invés de garantir a paz como imaginado pelos liberais, o capital monopolista exigia condições políticas propícias para a expansão do investimento externo e era apoiado diretamente por Estados que corriam para criar essas condições antes de outros Estados. Isso se acirraria não apenas porque o crescimento das empresas as levariam a investir no exterior cada vez mais, mas porque o desenvolvimento desigual do capitalismo faria que países que chegaram tarde à disputa territorial (como Alemanha, Itália e Japão) pressionariam o *status quo* para obter uma redivisão da geografia do poder adequada à sua nova posição na hierarquia do poder econômico, em uma dinâmica que levaria à guerra entre 1914 e 1945.

Ao contrário da hipótese de rivalidade imperialista, Karl Kautsky levantou a hipótese de que a interdependência econômica crescente poderia levar à emergência de um superimperialismo que unificasse os interesses contraditórios das grandes potências perante as regiões subordinadas ou pelo menos impedisse que as potências entrassem em guerra umas com as outras. O período pós-Segunda Guerra parece vindicar essa possibilidade. Desde os planos para a reconstituição da ordem internacional pós-guerra, a nova hegemonia estadunidense procurou criar instituições multilaterais e regionais nas quais, sob sua coordenação, os países capitalistas desenvolvidos negociavam suas diferenças pacificamente e enfrentavam em conjunto as ameaças ao *status quo* representadas pelo avanço do comunismo e do nacionalismo do Terceiro-Mundo. Dada a primazia do poder dos EUA sobre o conjunto de seus aliados e as novas formas de coordenação da concorrência internacional no Ocidente, a hipótese de superimperialismo voltou à tona recentemente, agora sob a égide de uma única superpotência "imperial" (Panitch & Gindin, 2004; 2012). Não é possível descartar guerras futuras entre potências nucleares nem negar o aprofundamento das intervenções militares sobre nações menos poderosas pós-Guerra Fria, mas é verdade que, em um contexto de interdependência econômica e dissuasão nuclear mútua, a disputa de mercados entre as grandes potências tende a assumir formas mais pacíficas do que aquelas que levaram

às duas guerras mundiais: proteção comercial, acordos comerciais preferenciais, apoio estatal ao desenvolvimento tecnológico (customizado para empresas específicas ou oferecido sistemicamente) e a desvalorização cambial competitiva (Gowan, 2005; Brenner, 2009; Mazzucato, 2013).

Qual a posição de Keynes? É digno de nota que ele trouxe a discussão do sistema monetário internacional para perto da questão da concorrência internacional. No último capítulo da *Teoria Geral*, Keynes alegou que o sistema monetário do Padrão Ouro induzia os países ao mercantilismo, sobretudo durante uma recessão internacional, uma vez que inviabilizava a execução de políticas macroeconômicas que sustentassem o crescimento do mercado interno. Segundo ele, a natureza internacional e compulsória das flutuações cíclicas e o constrangimento das políticas cambiais, monetárias e fiscais imposto pela adesão ao Padrão Ouro — e pelo domínio das ideias dos economistas liberais mortos sobre os políticos "austeros" vivos — fariam das políticas de proteção do mercado interno e conquista de mercados externos as únicas políticas disponíveis para amortecer o impacto doméstico dos ciclos e crises internacionais (Keynes, 1936, cap.23).

Antes disso, logo depois de conferência de Versalhes, Keynes alegou que as restrições externas ao crescimento da Alemanha – e das demais economias forçadas a pagar reparações abusivas – teriam efeitos sistêmicos sobre o crescimento do continente europeu como um todo, além de prejudicar a paz a longo prazo (Keynes, 1919). Já durante as conferências bilaterais com os EUA durante a Segunda Guerra Mundial, para evitar as desvalorizações cambiais competitivas que, no entre-guerras, buscavam exportar uma recessão de um país para outro de maneira mais pacífica e prévia à conquista imperialista de mercados externos, Keynes propôs um novo sistema monetário internacional. Neste sistema, não apenas a taxa de câmbio seria fixa (embora passível de modificação a médio prazo), mas os países superavitários seriam induzidos a expandir sua economia para aumentar suas importações, enquanto os países deficitários teriam facilidades para financiar seus déficits sem precisar recorrer a ajustes

recessivos que subtraíam demanda da economia mundial. Assim, mudanças na política macroeconômica garantiriam na prática o que a flexibilidade de preços faria, idealmente, em um sistema baseado na flutuação da política monetária em resposta a variações de reservas cambiais, com a vantagem de resolver desequilíbrios internacionais sem provocar recessões nacionais nem reduzir o potencial de crescimento da economia mundial (Keynes, 1980).

Na ausência de um sistema como esse, ou mesmo de um sistema com taxas de câmbio fixas mas reajustáveis e apoiado por mecanismos públicos de financiamento externo (como se imaginara em Bretton Woods), desequilíbrios internacionais agudizados por recessões induzem manipulações da taxa de câmbio e outras políticas mercantilistas que exportam a recessão para os parceiros comerciais (Bastos, 1996a). A Grande Recessão ilustra o ponto. Além de provocar uma contração brusca da produção, a crise global foi seguida por uma recuperação aquém da tendência histórica, o que resulta em uma frustração da expectativa de ocupação da capacidade produtiva que levara à realização de investimentos antes da crise. Em outras palavras, a quebra da tendência histórica da demanda implicou aumento da capacidade ociosa não planejada em vários ramos da indústria de transformação. Na Europa e no Japão, por exemplo, a produção industrial ainda não recuperou o nível de 2008, e só o fez nos EUA no início de 2013. Isso coloca pressão sobre a rentabilidade dos investimentos industriais, que é respondida por um esforço de ganhar parcelas do mercado internacional recorrendo, pelo menos em parte, à guerra de preços. Essa guerra pode ocorrer em qualquer desaceleração cíclica, mas foi agravada durante a Grande Recessão pela própria magnitude do tombo da demanda efetiva e, particularmente: 1) pelo esforço exportador asiático e 2) pela mudança das taxas de câmbio induzidas pelas taxas de juros próximas de zero na Tríade (EUA, Europa e Japão), isto é, a chamada guerra cambial.

É verdade que ocorreu um aumento do protecionismo contra importações depois da crise, mas o esforço de ampliar exportações para contribuir para a saída da crise foi mais importante e acelerou o processo de transformação da divisão internacional dos ramos da

indústria de transformação trazido pela emergência da China como centro da fábrica asiática.

Na Ásia industrial, a crise dos países desenvolvidos resultou em crescimento lento das exportações para esses que são seus principais mercados externos. Duas consequências resultaram disso. Primeiro, os grandes exportadores asiáticos passaram a depender mais de seu mercado interno ou do mercado regional para sustentar o crescimento, com grande crescimento do gasto em infraestrutura (local e regional), do crédito para consumo e da taxa de salários, ainda que menos que a produtividade (Hong, 2012; FMI, 2014; Lim, 2014; Cintra & Pinto, 2015). Segundo, passaram a buscar novos mercados, uma vez que a capacidade instalada para exportações não pode ser ocupada a médio prazo pelo crescimento da demanda interna e que há mercados contestáveis internacionalmente, principalmente na América do Sul (como previsto em Carneiro, 2010, e Bastos, 2010a). Com isso, a Ásia em desenvolvimento foi a única região em que a produção industrial cresceu mais do que 15% depois da crise global, chegando a praticamente dobrar até 2014, de maneira a acelerar o processo de transformação na divisão internacional do trabalho iniciado na década de 1980 (Hiratuka, 2015).

Nos países desenvolvidos, as exportações foram vistas como um meio para sair da crise quase imediatamente, o que induziu o alargamento dos fóruns de cooperação internacional (o G-20), em busca de políticas anticíclicas coordenadas em escala mais ampla que o G-8. Ao mesmo tempo, os países controladores do FMI forçaram uma modificação de 180º graus no tipo de recomendação de política feita aos países subdesenvolvidos diante de crises cambiais, orientando-os à redução agressiva de taxas de juros e iniciativas fiscais anticíclicas (a despeito das convicções prévias do economista-chefe do FMI, Olivier Blanchard, um dos patronos do modelo de “equilibro geral dinâmico estocástico” que alegava que pequenas mudanças na taxa de juros eram suficientes para reproduzir a “grande moderação” da instabilidade econômica trazida pelas reformas neoliberais). Para apoiar as exportações dos países desenvolvidos, é

claro que a desvalorização cambial ajudaria, o que explica também a pressão da política externa de EUA e Europa para que os países em desenvolvimento acumulassem menos reservas cambiais, apreciassem o câmbio e contassem mais com o mercado interno, de modo a contribuir para a solução dos "desequilíbrios" dos países desenvolvidos (Bhalla, 2012; Helleiner, 2014).

Nesse contexto, a mudança da política monetária nos países desenvolvidos teve impactos profundos nas taxas de câmbio. É claro que a generalização de política monetária voltada à compra de ativos financeiros diversos (*quantitative easing*) na Tríade teve por objetivo impedir o colapso do preço de ativos financeiros comprados por investidores "racionais" na bolha que estourou em 2008, mas parece exagerado alegar que seu impacto sobre a competitividade internacional através da desvalorização cambial era uma consequência secundária e talvez mesmo não deliberada (como em Eichengreen, 2013). Afinal, em situação de armadilha da liquidez, taxas de juros mais baixas sequer animam a demanda interna, mas podem ajudar as exportações pelo efeito no mercado cambial. Em 2010, o discurso sobre o Estado da União do presidente da principal economia deficitária, Barack Obama, anunciou o plano de dobrar as exportações em cinco anos, obviamente não porque precisasse evitar a depreciação do dólar potencialmente trazida pelos déficits em transações correntes, mas porque precisava estimular a produção interna, com raro consenso bipartidário (TE, 2010a). Sem esconder o intuito de depreciar o dólar, foi nesse contexto que o Secretário do Tesouro, Timothy Geithner, inventou o termo "não apreciação competitiva" para criticar os países que buscam se proteger da depreciação competitiva do dólar operada pelo Federal Reserve (Hudson, 2010). No Japão, o governo de Shinzo Abe foi explícito, no final de 2012, sobre o objetivo de depreciar o iene, uma vez que a produção industrial ainda era 20% menor do que em maio de 2008 (subiu só 5% desde então). Na Europa, como a produção industrial ainda não recuperou o nível prévio à crise de 2008, a recente desvalorização do Euro trazida pela conversão do Banco Central Europeu ao método da *quantitative easing* e pela

divergência de conjuntura em relação aos EUA foi muito bem recebida entre os produtores industriais, uma vez que juros já negativos (*zero lower bound*) não se mostraram capazes de animar a demanda interna, em típica situação de armadilha da liquidez, e que deficits fiscais nacionais são limitados pelas instituições europeias (Akyüs, 2014; TE, 2015).

O resultado da expansão da capacidade ociosa não planejada e do esforço exportador das corporações da América do Norte, da Europa, do Japão e da Ásia em desenvolvimento foi modificar a distribuição da produção industrial nas diferentes regiões. Em particular, destruiu a distribuição intercontinental do trabalho que facilitara a expansão da produção industrial brasileira, antes da crise, para o próprio mercado interno e para a América do Sul.

As evidências dessa transformação são 1) a mudança no saldo comercial brasileiro com as regiões de origem das filiais na indústria de transformação; 2) a reversão do saldo no comércio intra-firma do principal ramo da indústria de transformação brasileira, a automobilística, com o México e com as regiões de origem das filiais que controlam o ramo no Brasil; 3) a perda de espaço no mercado sul-americano e no próprio mercado brasileiro para exportações asiáticas e, principalmente, chinesas.

A mudança no saldo comercial brasileiro com os países sede das corporações multinacionais é impressionante. As importações brasileiras desde os países que sediam as matrizes são concentradas em produtos industriais e, como vimos, as filiais que lideram a indústria de transformação no Brasil costumam importam insumos e bens de capital desde a rede de fornecedores controlados pela matriz para atender o mercado nacional e o continental com operações de montagem industrial. Como a produção industrial no Brasil praticamente estagnou desde 2008 (depois da queda em 2009 e da recuperação em 2010), o aumento das importações brasileiras não pode ter se concentrado em insumos e bens de capital complementares à produção local, mas sim em produtos finais e em bens de produção que ampliam a substituição das cadeias locais por importados.

Tabela 2 - Brasil: Saldo comercial com regiões e países selecionados (US$ milhões)

Ano	EUA	União Europeia	América do Sul	Mercosul - 5	Mercosul - 4	Argentina	China	Coreia do Sul	México
2000	290	833	245	-631	-56	-605	-136	-856	958
2001	1.303	78	990	-286	-635	-1.196	573	-837	1.175
2002	5.090	2.141	-136	-2.127	-2.293	-2.397	966	-214	1.765
2003	7.158	5.806	2.516	332	-919	-102	2.385	144	2.214
2004	8.742	8.754	6.444	3.815	2.544	1.821	1.730	-300	3.254
2005	9.873	8.888	10.503	6.660	4.692	3.689	1.480	-430	3.231
2006	9.867	10.918	11.787	7.992	5.018	3.686	411	-1.143	3.147
2007	6.341	13.824	13.388	10.106	5.728	4.012	-1.872	-1.344	2.281
2008	1.795	10.403	14.224	11.414	6.803	4.347	-3.521	-2.279	1.155
2009	-4.430	4.950	7.893	5.750	2.721	1.503	5.092	-2.160	-107
2010	-7.737	4.172	11.257	9.002	5.981	4.087	5.190	-4.661	-143
2011	-8.165	6.708	14.355	11.802	8.476	5.802	11.523	-5.403	-1.171
2012	-5.661	1.386	9.644	7.608	3.549	1.553	6.976	-4.597	-2.071
2013	-11.350	-2.975	9.224	9.083	5.414	3.152	8.722	-4.771	-1.564
2014	-7.979	-4.669	6.900	6.607	3.149,16	138	3.271	-4.694	-1.693

Elaboração própria.
Fonte: MDIC. Mercosul 5: inclui Venezuela.

Tabela 3 - Brasil: Variação do saldo comercial com regiões e países selecionados (2007 vs. 2014) (US$ milhões)

Ano	EUA	União Europeia	América do Sul	Mercosul - 5	Mercosul - 4	Argentina	China	Coreia do Sul	México
2007 2014	-14.321	-18.494	-6.488	-3.500	-2.580	-3.875	5.143	-3.349	-3.974

Elaboração própria.
Fonte: MDIC. Mercosul 5: inclui Venezuela.

Duas evidências de que há preferência e/ou pressão política para utilizar capacidade ociosa de outros elos da cadeia produtiva comandada pelas corporações multinacionais são, primeiro, a insatisfação dos países desenvolvidos com programas protecionistas brasileiros que são acompanhados da oferta de subsídios públicos para filiais estrangeiras, desde que elas se comprometam a ampliar investimentos no país. Dada a importância de filiais europeias na indústria automobilística no Brasil, o caso mais explícito é a consulta feita

pela União Europeia sobre a adequação do programa Inovar-Auto às regras da Organização Mundial do Comércio. Este programa oferece incentivos fiscais para montadoras que melhorem a eficiência energética dos automóveis e aumentem o valor agregado substituindo importações. Em meio à virtual estagnação da produção industrial nos países desenvolvidos, qualquer iniciativa do governo brasileiro que influencie o comércio intra-firma e exija criação local de capacidade produtiva redundante mundialmente tende a gerar insatisfação nas matrizes que controlam cadeias de valor crescentemente internacionalizadas (Lima, 2015).

Segundo, a mudança do saldo comercial brasileiro com o México, particularmente no ramo automobilístico, e o apoio das filiais localizadas no Brasil ao fim da proteção em relação às importações oriundas do México. Como se sabe, o México é usado como plataforma de montagem e exportação de produtos industriais, geralmente com baixo valor agregado nas cadeias de valor comandadas pelas corporações multinacionais. Os dois países celebraram um Acordo de Complementação Econômica nº 55 (ACE-55), que estipulou quotas de importação mútuas para bens do setor automotivo em 2002. O Brasil teve superávits até 2008, quando começaram a se inverter rapidamente. Isso levou o governo brasileiro a renegociar o acordo em 2012, limitando inicialmente e, a cada ano, aumentando um pouco o valor possível do saldo bilateral (Gassler, 2012). As cotas seriam eliminadas e o comércio bilateral seria inteiramente liberado em março de 2015. O governo brasileiro procurou renovar o regime de cotas este ano, e a pressão contrária do governo mexicano foi apoiada pelas filiais localizadas no Brasil (representadas pela Anfavea), muito embora o resultado esperado do livre comércio fosse a substituição líquida de produção local por importações oriundas do México. Em nome do interesse de adensar ao invés de vazar as cadeias de produção no Brasil, e sob pressão dos sindicatos interessados na manutenção do nível de emprego, o governo brasileiro insistiu e acabou tendo sucesso na prorrogação do comércio administrado até 2019 (Polito, 2015).

Tabela 4 - Brasil: Saldo comercial de autoveículos com regiões e países selecionados (US$ milhões)

Ano	EUA	União Europeia	América do Sul	Argentina	China	Coreia do Sul	México
2006	4.687,1	1.193,5	250,1	191,4	-37,1	-116,9	10,4
2007	3.716,8	539,3	409,2	1,2	-339,5	-182,9	7,3
2008	1.544,3	-219,8	438,6	-108,9	-816,2	-324	-116,9
2009	-2350	-414,1	-16,5	-90,8	-1.057,8	-205,8	-85,4
2010	-3.959,9	-524,5	-834,8	-138,6	-1912,7	-337,5	-215,4
2011	-7052,6	-1.546,1	-1.950,9	-196,5	-2.436,5	-645,9	-761,5
2012	-5.916,7	-2194,9	-1.351,5	-113,7	-1.195,9	-534,3	-181,5
2013	-3.882,6	-1.521,4	-1.695,7	-198,5	-665,4	-416,4	-223,9
2014	-5.399,6	-1.335,9	-1653,1	-243,6	-548,2	-414	-156,2

Elaboração própria.
Fonte: Anfavea: Anuário da Indústria Automobilística Brasileira (2015)

Tabela 5 Brasil: Variação do saldo comercial de autoveículos com regiões e países selecionados (2006 vs. 2014) (US$ milhões)

Ano	EUA	União Europeia	América do Sul	Argentina	China	Coreia do Sul	México
2006-2014	-10.086,7	-2.529,4	-1.903,2	-435	-511,1	-297,1	-166,6

Elaboração própria.
Fonte: Anfavea: Anuário da Indústria Automobilística Brasileira (2015)

Finalmente, além de perder parcela de mercado para exportações oriundas dos países sede das matrizes ou de filiais sediadas no México, a produção industrial brasileira perdeu participação para as exportações asiáticas no próprio mercado brasileiro e no continental, ampliando o déficit comercial em bens manufaturados. Salvo engano, faltam estudos para identificar a propriedade do capital das empresas exportadoras para a América do Sul, mas não é improvável que esteja ocorrendo uma ampliação tanto do comércio entre filiais (no sentido da Ásia para a América do Sul) quanto das exportações de firmas asiáticas. No primeiro caso, há uma substituição direta dos fluxos comerciais comandados por filiais estrangeiras localizadas na América do Sul. Independentemente da propriedade do capital das empresas exportadoras, as exportações chinesas vêm crescendo mais do que a média para o mercado bra-

sileiro e regional (Bastos, 2012b; Módolo & Hiratuka, 2012; Pereira, 2014; Medeiros & Cintra, 2015).

A política econômica do governo Dilma Rousseff

O impacto da expansão da capacidade ociosa não planejada e do esforço exportador das corporações da América do Norte, da Europa, do Japão e da Ásia em desenvolvimento acelerou transformações na geografia da indústria mundial. A posição do setor no Brasil foi fortemente deteriorada porque a dependência tecnológica e a propriedade estrangeira das empresas líderes dos principais ramos da indústria de transformação tornam o setor muito vulnerável à mudança das estratégias de localização da produção da corporação multinacional e/ou de variações da competitividade internacional. Depois da reestruturação produtiva (a "especialização regressiva") e das reformas comerciais da década de 1990, nem os níveis de produção nem os investimentos na indústria de transformação reagem linearmente às variações da demanda interna no Brasil e na América do Sul: a demanda interna pode aumentar mas vazar com facilidade para importações. A Grande Recessão agravou o problema estrutural e simplesmente destruiu a distribuição intercontinental do trabalho que facilitara a expansão da produção industrial brasileira, antes da crise, para o próprio mercado interno e para a América do Sul. O fato de que a moeda brasileira foi a que mais se apreciou nos mercados de câmbio nos dez anos até 2012 ou nos cinco anos depois de 2007, graças ao diferencial de taxas de juros oferecido pelo Banco Central do Brasil, deve ter contribuído para isso, mas a transformação em curso na divisão intercontinental do trabalho parece ter determinantes estruturais que não podem ser revertidos meramente com mudanças na taxa de câmbio ou com a recuperação do crescimento do mercado interno brasileiro.

Não tenho elementos para saber se o governo Dilma antecipava o ímpeto do acirramento da concorrência internacional e o crescimento resultante das importações sobre o crescimento industrial brasileiro. Seja como for, uma pesquisa financiada pelo IPEA alertava em 2010 e 2011 para o caráter estrutural e profundo das

transformações em curso na divisão internacional do trabalho, sugerindo iniciativas também profundas de defesa comercial, política industrial e negociação com as corporações multinacionais para assegurar o espaço para o desenvolvimento industrial no Brasil, e não apenas o aumento da proteção efetiva através da depreciação cambial (Bastos, 2010a, 2012a, 2012b).

De todo modo, um debate público e de bastidores foi travado em 2009 e 2011 a respeito do curso preferível de ação depois da recuperação iniciada em 2009, envolvendo os campos que se auto-intitularam novo-desenvolvimentistas e social-desenvolvimentistas, que tinham grande interlocução com membros do governo, exceto do Banco Central. Buscando descrever as posições em disputa com termos que aludissem aos grupos sociais que as posições representavam e interpelavam, chamei os dois campos de "desenvolvimentismo exportador do setor privado" e "desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado" (Bastos, 2012a). Ambos davam importância à indústria de transformação e tinham grande interlocução com membros do governo, exceto do Banco Central. O governo Dilma Rousseff conferiu mais importância à indústria de transformação do que o governo Lula, mas qual a influência dos campos citados sobre as políticas de governo?

Antes de responder, é preciso rejeitar tradições de análise que exageram o papel das ideologias econômicas e que, ao mesmo tempo, tomam o Estado capitalista como um objeto unitário e internamente coerente. Ao contrário, é possível partir de conceitos de Nicos Poulantzas (1968, 1978), para quem a correlação das forças políticas e sociais se expressa na própria materialidade do Estado, nas múltiplas arenas dos três poderes, além das políticas de governo e nas ideologias mobilizadas para influenciá-las.

Como bom marxista, Poulantzas não rejeita a importância das ideologias e sua propaganda para interpelar interesses e ajudar a constituir a própria identidade de grupos sociais amplos, mobilizando a consciência do grupo social perante outros e movimentando para a luta política. Ele rejeita sim concepções idealistas que separam ideias e interesses sociais e que exageram a autonomia do

Estado, ao considerarem que uma elite ideologicamente orientada poderia comandar um Estado feito demiurgo da sociedade, capaz de transformar a realidade de acordo com sua visão clarividente, sem resistências e restrições. Essa concepção teria dois problemas centrais: 1) partiria de uma concepção errônea da autonomia do Estado; 2) não articularia as ideologias e os discursos políticos com contextos concretos e com as correlações de forças que buscam influenciar por meio de interpelações e decisões, ideologicamente orientadas ou legitimadas.

A autonomia do Estado no capitalismo não é absoluta, mas relativa. Em um primeiro sentido, a autonomia relativa do Estado significa que, em uma sociedade capitalista, há uma diferenciação jurídica e institucional entre Estado e economia que não existia em outras formações sociais. Não significa a ausência de vínculos ou a separação entre a esfera administrativa e política, de um lado, e a economia e a sociedade, de outro, e sim que a esfera política ganha uma autonomia antes inexistente. Nas formações pré-capitalistas, o poder político era patrimônio privativo de classes ou estamentos dominantes que as capacitavam para extração violenta de excedentes dos produtores e para garantia da dominação. O privilégio patrimonialista de recorrer sistematicamente à violência ou sua ameaça para extrair excedentes era normalmente hereditário: Max Weber (1972) afirma que os tipos de Estados se diferenciam pelo fato de os detentores do poder serem ou não proprietários dos meios administrativos; havendo essa propriedade, pode ser de tipo patriarcal, em que o patriarca comanda diretamente escravos e dependentes pessoais, ou estamental, em que os meios administrativos estão sob poder de uma "aristocracia" autônoma que divide com o senhor a dominação. No Estado burguês, por sua vez, existe diferenciação jurídica e institucional uma vez que não há privilégio hereditário, estamental ou de classe para a ocupação dos cargos burocráticos de Estado, que por sua vez é regulado por uma ordem jurídica que trata os cidadãos como formalmente iguais perante a lei e limita a arbitrariedade de governo a não ser em situação de exceção (Pasukanis, 1924; Poulantzas, 1968).

Um segundo sentido da autonomia relativa do Estado é que ele não é apenas um instrumento para atender aos interesses imediatos de uma única ou várias frações da burguesia, mas procura assegurar a reprodução da dominação burguesa de modo que, com frequência, as vontades de capitalistas específicos ou mesmo de frações inteirais são frustradas. O Estado não se confronta com um único interesse capitalista e frequentemente arbitra conflitos entre capitalistas. Para Poulantzas, os principais conflitos que influenciam as políticas de Estado ocorrem, afora crises revolucionárias, no interior de um certo bloco no poder, ou seja, de um conjunto contraditório de classes e frações de classes proprietárias representadas no Estado e unidas pelo interesse de preservar a dominação sobre os produtores diretos, mas fragmentadas e hierarquizadas de acordo com a preponderância relativa na satisfação de interesses econômicos particulares.

Neste sentido, a diferenciação jurídica e institucional entre Estado e economia não quer dizer separação: os grupos sociais participam por meio de representantes políticos e ideológicos no embate em torno às políticas de Estado, e este por sua vez se envolve na gestão da economia, conflitos sociais e outras esferas da vida social. Ao fazê-lo, os ocupantes do Estado dispõem de recursos de poder e capacitações para agir sobre o sistema como um todo que não estão à disposição do "setor privado", e às vezes nem sequer de seu horizonte de preocupação.

No que tange à expansão econômica, por exemplo, a política econômica – e o embate em torno delas - pode influenciar no modo de saída das crises do sistema de modo que capitalistas específicos – ou mesmo a burguesia enquanto classe - não podem fazer. Enquanto crises cíclicas rotineiras tendem a não colocar em questão as vias de expansão tradicionais lideradas por fronteiras de investimento consolidadas e seus efeitos de encadeamento, crises mais profundas se caracterizam exatamente pelo esgotamento de modos de expansão e pela disputa a respeito das maneiras de sair da crise e de reconstituir o crescimento econômico, em bases que não respeitam necessariamente os caminhos tradicionais (Boyer, 1986; Gourevitch,

1986). É claro que, mantida a dominação capitalista, o rumo que a expansão tomará não é sujeito a possibilidades infinitas, mas a um conjunto de opções preparadas e abertas pelo modo de desenvolvimento em crise. O resultado dos conflitos envolve alguma incerteza, embora alguns grupos capitalistas estejam mais bem posicionados, com recursos de poder econômico, político e ideológico, para propor formas de saída da crise na qual a expansão de seus interesses e seus investimentos possa ser apresentada como condição de incorporação dos interesses de outros grupos (Jessop, 1983). É o papel dos intelectuais orgânicos apresentar propostas que racionalizam e atendam aos interesses centrais dos grupos sociais que representam.

Ademais, para Poulantzas, como em Gramsci, as políticas de Estado também expressam, em alguma medida, os interesses de camadas dominadas, uma vez que concessões materiais e simbólicas são alcançadas como resultado de lutas populares e são necessárias para subordinar essas lutas a compromissos que preservem a ordem social. Tudo isso confere autonomia aos governos em relação a interesses específicos de uma única fração da burguesia ou mesmo das diversas frações da burguesia, mas também restringe essa autonomia ao inseri-la na correlação de forças que se estabelece entre as classes e frações de classes e que atravessa, conflitivamente, os próprios aparelhos de Estado.

No caso do Poder Executivo, a existência de conflitos de interesses, mesmo quando se possa identificar uma estratégia clara de composição e hierarquização de interesses, torna quase inviável que a política econômica seja a expressão perfeita de uma única visão ideológica. Uma vez que as forças sociais e políticas lutam para influenciar as políticas de Estado, e mobilizam ideologias nessa luta, são mais os interesses dessas forças do que propriamente as ideologias que se expressam nas políticas de Estado. Ou melhor, as ideologias se expressam sempre mediadas pelos interesses dos grupos que as mobilizam na luta, nunca pairam no ar. Às vezes, as ações políticas são inspiradas por ideologias e visões de mundo coerentes; às vezes apenas manipulam argumentos ideológicos para racionalizar interesses; às vezes há alguma combinação de ambos. O que acon-

tece em cada conjuntura deve ser objeto de análise e se resolve na pesquisa particular e não em leis teóricas gerais.

A efetivação do poder em decisões concretas sempre envolve mediação de interesses e arbitragem de conflitos, hierarquizando-os de forma que incorpora em diferentes graus alguns dos interesses dos grupos em luta. E uma vez que as políticas de Estado expressam muitas vezes o compromisso entre grupos com interesses divergentes, não expressam necessariamente ideologias coerentes e "puras". Nesse processo de mediação e arbitragem, as ideologias perdem o papel simples de inspirador das ações do governo, na medida que sua mobilização atende ao objetivo de interpelar grupos e legitimar ações para influenciar a própria correlação de forças que constrange a autonomia do Estado. Se a autonomia do Estado está sempre enraizada em lutas sociais e políticas em um contexto histórico particular, também está enraizada a ideologia mobilizada tanto nas decisões de Estado quanto nas resistências, ações e discursos que buscam influenciar seu conteúdo e/ou sua eficácia. Quando uma crise manifesta a ineficácia de uma linha de política econômica, os conflitos quanto à sua condução tendem a ampliar-se, o que pode levar o governo a atender a solicitações contraditórias de forma errática, pelo menos até que a situação de crise seja superada com o alcance de um novo padrão de estabilidade e até que os conflitos sejam atenuados.

Em geral, os interesses articulados pelos governos tendem a se vincular a diferentes arenas e aparelhos do Estado, e a mobilizar diferentes ideologias orientadoras e legitimadoras das políticas implementadas, assim como nas críticas a outras políticas. No Brasil de Lula, por exemplo, é difícil negar que a política monetária e o aprofundamento da liberalização financeira expressaram o poder do capital bancário e de técnicos neoliberais, enquanto o retorno do planejamento setorial e o reforço da política social manifestaram a influência de grupos sociais e políticos que mobilizam diferentes concepções de desenvolvimento econômico e social (Morais & Saad, 2011; Bastos, 2012a).

Feito o esclarecimento para evitar a superestimação do papel das ideias, quais as propostas de novo-desenvolvimentistas e social-

-desenvolvimentistas e quais grupos sociais suas posições representavam? Ainda que essas propostas não se traduzissem nas ações de um Estado demiurgo e unitário, é importante entender as opções à disposição do governo para avaliar suas escolhas efetivas e o modo como estas equilibraram interesses divergentes.

O novo-desenvolvimentismo defende um estilo de desenvolvimento capitalista puxado pelas exportações industriais e é liderado por Luiz Carlos Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano, aos quais se aproxima Delfim Neto nas questões de política macroeconômica. Apesar de não ter sido encampado pelo PSDB, a proposta novo-desenvolvimentista tem alguma proximidade com o neoliberalismo dominante no governo FHC. Isso se manifesta em seu repúdio à proteção comercial e a um modelo de crescimento baseado na expansão do mercado interno; a níveis elevados de impostos e gastos públicos, presumindo a maior eficiência do gasto privado; e na escassa relevância conferida à intervenção estatal indireta na forma de políticas industriais ativas, ou direta na forma de empresas e bancos públicos. De fato, parte-se do pressuposto de que as empresas privadas nacionais são plenamente capazes de concorrer nos mercados e ramos internacionais mais dinâmicos, sem apoio estatal direto a não ser na forma de realização de políticas macroeconômicas adequadas, particularmente taxa de câmbio competitiva.

Nessa visão, a principal tarefa da política econômica seria evitar a tendência à apreciação da taxa de câmbio trazida pela elevação dos preços das exportações de commodities básicas e pela abundância de financiamento externo. Essa taxa de câmbio deveria ser competitiva não apenas para o equilíbrio de transações correntes (uma vez que esse equilíbrio poderia ser alcançado, ao menos temporariamente, pelo *boom* de preços de commodities básicas), mas também para o "equilíbrio industrial", ou seja, para a capacidade de diversificação da indústria em direção aos ramos tecnologicamente mais avançados.

As demais políticas macroeconômicas deveriam ser geridas para evitar a apreciação cambial e assegurar a competitividade internacional da indústria local. Taxas de juros elevadas deveriam ser

evitadas para não atrair capitais externos em busca de diferenciais internacionais de juros que apreciariam o câmbio. Juros elevados são explicados, porém, menos por causa do conservadorismo do Banco Central e/ou por sua captura por interesses rentistas do que pela "escassez" de poupança e pela inflação, explicados esses, por sua vez, pelo déficit público e pela elevação de salários acima da produtividade do trabalho. Segundo essa explicação, muito próxima do "novo consenso macroeconômico" de natureza neoclássica, o déficit público pressionaria poupanças escassas, determinaria a elevação de taxas de juros, atrairia poupança externa, apreciaria a taxa de câmbio, geraria déficits de transações correntes, reduziria investimentos sob pressão da concorrência externa, e, assim, reduziria novamente a poupança interna, repondo o círculo vicioso. Salários também não poderiam ser elevados acima da produtividade sob pena de pressionar a inflação, reduzir poupanças públicas e privadas e pressionar os custos industriais, apreciando o câmbio real antes mesmo da ocorrência de uma apreciação nominal da taxa de câmbio induzida pela elevação anti-inflacionária da taxa de juros. Assim, gasto público, salários, juros e taxa de câmbio deveriam ser orientados para assegurar a competitividade externa da indústria mais do que estimular o crescimento de um mercado interno atendido por empresas pouco protegidas internacionalmente.

A visão Social-Desenvolvimentista, por sua vez, tem vinculações partidárias com o Partido dos Trabalhadores (PT), tendo se constituído em torno ao grupo dos economistas do PT na década de 1990, com participação direta na redação dos programas partidários nas eleições presidenciais. A principal diferença em relação aos neoclássicos e aos novo-desenvolvimentistas é que se tem uma visão crítica da globalização neoliberal e da inserção estrutural da economia brasileira nela, desde a década de 1990. Considera-se que a estrutura produtiva, a capacitação tecnológica e o potencial de centralização financeira da economia brasileira são caracterizados por um atraso relativo de ordem estrutural, ou seja, que não pode ser corrigido com políticas macroeconômicas e preços relativos adequados, particularmente uma relação taxa de câmbio/salários competitiva

ou juros baixos. Não se considera que seja principalmente a relação câmbio/custos salariais, financeiros e tributários que determine a especialização produtiva, o perfil de comércio exterior e a incapacidade das empresas locais de puxarem um crescimento puxado pelas exportações industriais. Determinantes histórico-estruturais como o controle dos ramos líderes da indústria de transformação por filiais estrangeiras, o atraso organizacional, tecnológico e financeiro das empresas nacionais, a excessiva concentração da propriedade e da renda e vários limites à coordenação estatal explicam o retardo brasileiro. Por isso, se defende um perfil de intervenção estatal mais estruturante, que não se reduz à política macroeconômica e conta com políticas setoriais e mesmo empresas estatais e encomendas governamentais, além de políticas para induzir a transferência de tecnologias por parte das corporações multinacionais. Tampouco se considera que a pressão para uma distribuição de renda menos concentrada seja um obstáculo para o crescimento pela ótica dos custos de produção, uma vez que a expansão do mercado interno é, de modo histórico-estrutural, a principal fonte de demanda para a economia brasileira. Além disso, a redução da desigualdade é um fim em si mesmo, sendo exatamente isso que caracteriza uma posição política à esquerda, ao contrário dos diferentes tipos de "desenvolvimentismo" que caracterizaram a história brasileira (Fonseca, 2014).

No programa econômico do PT em 2002, os temas principais da corrente social-desenvolvimentista foram: 1) formação de um mercado interno de massas por meio da redistribuição de renda para as camadas menos favorecidas da população, através do apoio às lutas salariais dos trabalhadores, elevação do salário-mínimo e salários indiretos vinculados a políticas sociais e à construção de infraestrutura social; 2) reindustrialização, aproveitando o impulso oferecido pela expansão do mercado interno de massas e por políticas setoriais verticais orientadas para internalizar atividades na ponta tecnológica. De acordo com o programa, as duas linhas de ação se reforçariam, uma vez que a ampliação do mercado de massas induziria elevação dos investimentos industriais que, apoiados por políticas industriais, ampliariam a produtividade e os salários,

além de reduzir a vulnerabilidade externa por meio da elevação de exportações e substituição de importações manufatureiras. É claro que a segunda parte do programa não foi implementada no governo Lula, por causa do compromisso político que evitou a reversão de instituições neoliberais e determinou aprofundamento da abertura financeira e comercial com apreciação cambial e a resistência a influenciar mais diretamente a transferência de tecnologias por parte das corporações multinacionais (Bastos, 2012a). Contudo, parecia possível politicamente e necessário economicamente avançar nela depois da crise global de 2008, embora os desafios de coordenação e implementação fossem enormes e, certamente, mais difíceis que a opção de mudar preços relativos com instrumentos de política macroeconômica.

Em 2010, um conjunto de economistas vinculados historicamente ao PT e ao social-desenvolvimentismo alertava para o esgotamento previsível do dinamismo do consumo de bens duráveis e dos investimentos induzidos para atendê-lo, por dois motivos. Primeiro, porque os bens duráveis acessíveis às novas camadas sociais incorporadas ao mercado de consumo de massas têm um valor alto em relação à renda média do trabalho e eram financiados com dívidas de parcelamento a médio e longo prazo, o que posterga novas decisões de compra. Segundo, porque os investimentos induzidos têm descontinuidades técnicas de escala produtiva que implicam ampla criação de capacidade ociosa, o que posterga novas decisões de investimento. Uma vez que o auge deveria ocorreria em 2010, a economia necessariamente entraria em um descenso cíclico caso novas frentes de investimento não sucedessem, em tempo, o esgotamento do ciclo de consumo de bens duráveis. Essa previsão se mostrou basicamente correta: a desaceleração do consumo de bens duráveis teve importância na redução do crescimento do PIB no governo Dilma, de maneira que a oferta de desonerações tributárias para o consumo teve efeitos decrescentes sobre a demanda. Alguns planos de investimento na indústria de transformação foram concluídos (particularmente na automobilística), mas a desaceleração da demanda e o aumento de importações determinou a estagnação

da produção industrial e dos níveis de utilização da capacidade ociosa, portanto a moderação de novas decisões de investimento.

A proposta que emanava do diagnóstico de desaceleração do dinamismo do consumo de massas era que seria necessário reorientar o estilo de desenvolvimento para explorar mais outras frentes de expansão que vinham se fortalecendo desde o segundo mandato de Lula. De modo sumário, a primeira frente era a infraestrutura econômica e social, fundamental não apenas para eliminar gargalos de oferta na logística básica, mas para ampliar a oferta de bens de consumo público e coletivo, para além do consumo individualizador característico dos bens duráveis. A segunda frente era a exploração de recursos naturais, particularmente no setor de petróleo e gás. A terceira era o estímulo ao setor nacional de maquinas e equipamentos para atender aos investimentos nas outras frentes. Com efeito, em todas as frentes, considerava-se essencial ampliar os efeitos de encadeamento, incentivando o investimento privado a montante e jusante das cadeias produtivas, tanto para reduzir a vulnerabilidade externa quanto, principalmente, para capturar internamente o transbordamento de estímulos para novos investimentos e para a capacitação tecnológica. Isso valia até para o adensamento de cadeias nos ramos de bens duráveis, particularmente a automobilística e a eletrônica de consumo, o que ia em sentido contrário da dinâmica poderosa de esvaziamento das cadeias locais determinada pela forma de integração subordinada da indústria de transformação brasileira na globalização produtiva, desde a década de 1990 (Bielschowsky & Souza, 2010; Carneiro, 2010a, 2010b; Erber, 2010; Pochmann, 2010a, 2010b; Cardoso, 2011; Cardoso & Gimenez, 2011).

Dada a escala, interdependência e complexidade dos investimentos envolvidos, a implementação das novas frentes propostas exigiria aprofundar a intervenção estatal. De fato, a participação do Estado para colaborar na montagem e fiscalizar o desenho dos projetos, mobilizar investidores, investir diretamente e cooperar no financiamento mudaria de qualidade e magnitude, se comparado ao ciclo de consumo de duráveis. Isso envolveria aprofundar o processo de reaparelhamento administrativo e financeiro do Estado representado pelo

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pela retomada do investimento das empresas estatais. O problema político é que a materialização das frentes dependeria de centralização de recursos e coordenação mais profunda do que a política salarial, as transferências sociais, a pressão para formalização de contratos de trabalho e o apoio às inovações financeiras (principalmente crédito consignado) que sustentaram o crédito ao consumidor; ou da mudança de preços relativos (taxa de câmbio/custos) que caracteriza a proposta exportadora do novo-desenvolvimentismo. Por isso, as exigências de recursos para financiamento de investimentos poderiam até enfrentar resistência de grupos políticos e técnicos comprometidos com o lado "social" do social-desenvolvimentismo. Como argumentei em Bastos (2012a):

> A própria ativação de um círculo virtuoso entre redistribuição de renda e expansão do mercado interno de massas pressiona os estrangulamentos da estrutura produtiva e logística e, dadas as descontinuidades de escala de oferta, exige a expansão dos investimentos adiante da demanda corrente. Com isso, surgem pressões sobre o orçamento fiscal que concorrem com novas solicitações redistributivas sobre o gasto social. Essa concorrência é pequena nos estágios iniciais de expansão do investimento público (e dos subsídios ao investimento privado), mas tende a agravar-se com o tempo. Diante de tal concorrência, parece irrealista supor que, em uma economia capitalista, o critério do benefício social orientará sempre as decisões de política econômica. Mesmo dentro dos governos petistas, parece haver grupos mais favoráveis do que outros à elevação dos salários diretos e indiretos a um ritmo superior ao crescimento do gasto público ou do PIB... O equilíbrio de poder entre os grupos no interior da corrente distributiva pode variar, inclusive, em razão dos diferentes desafios colocados pela conjuntura. É inegável, por exemplo, que haja um conjunto vasto de políticas orientadas para a elevação do investimento e alguma moderação do ritmo de expansão do gasto social e dos aumentos salariais no governo Dilma... Uma coisa não se harmoniza facilmente com a outra: alguém duvida de que, a curto prazo, operações de capitalização dos bancos públicos, ou ampliações dos subsídios a investidores privados, possam opor-se a elevações do gasto social? (Bastos, 2012a, pp. 795-796).

É claro que a concorrência sobre a alocação de recursos públicos pode ser mitigada se a aceleração do crescimento ampliar o bolo. De todo modo, o obstáculo político *ex-ante* ao aumento da regulação e do investimento público e/ou da carga tributária não é trivial e pode se manifestar inclusive na política de proteção do fornecedor local de bens de produção: afinal, proteger o fornecedor local implica elevação de custos em empresas nos ramos usuários que, de acordo com a racionalidade microeconômica a curto prazo, transfeririam encomendas para o exterior se mais baratas fossem. Dadas as resistências políticas, uma linha de menor resistência à ampliação dos investimentos públicos seria aumentar subsídios para estimular investimentos e ampliar concessões de infraestrutura ao setor privado; e mudar os preços relativos com a expectativa de induzir exportações e substituição de importações industriais. De fato, além de novas rodadas de desoneração tributária para estimular o consumo de duráveis, é nítida a ênfase conferida no governo Dilma à mudança de preços relativos (taxa de câmbio/custos) e às concessões, o que ajuda a explicar a desaceleração do investimento público em relação ao segundo mandato de Lula.

As concessões eram advogadas pelo primeiro ministro da Casa Civil do governo Dilma, Antônio Palocci, tendo presumidamente outras vantagens em relação ao investimento público além de menores resistência política e necessidade de centralização de recursos. Ao invés de pressionar a dívida pública a curto prazo como fazem subsídios e investimentos públicos (com o impacto na dívida diluindo-se a médio prazo se a política anticíclica e a consolidação de novas frentes de expansão tiverem sucesso ao sustentar taxas de crescimento), as concessões teriam a vantagem de gerarem receitas fiscais não-recorrentes que, desde a privatização das estatais na década de 1990, são usadas para compensar parcialmente os custos fiscais da política monetária ultraconservadora praticada no Brasil. Em linha com a interpretação do "novo consenso macroeconômico" e dos novo-desenvolvimentistas sobre o processo inflacionário, a substituição do investimento público pela "poupança" privada supostamente permitiria controlar a inflação, reduzir taxas de juros e rever-

ter a tendência de apreciação cambial. Uma ressalva possível é que, onde o bem público fosse gratuito, a concessão privada aumenta o custo das empresas usuárias e pode, inclusive, pressionar a inflação.

***

A política econômica de Dilma expressou uma composição complexa de interesses e ideologias, mas esteve centrada nos incentivos ao investimento privado. No que tange às políticas sociais, embora com alguma desaceleração de ritmo, não parece ter havido ruptura significativa com os interesses atendidos no governo Lula, de modo que podemos nos concentrar na discussão da política econômica.

Seu objetivo central foi, depois de um ensaio ortodoxo inicial anti-inflacionário, estimular o investimento privado sem perder o controle da inflação. Assim, depois do agravamento da crise europeia, vigorou a chamada "nova matriz econômica" (NME) entre o final de 2011 e primeiro trimestre de 2013. A NME afrouxou o controle ortodoxo sobre a política monetária e cambial: a redução de juros combinada com regras limitadoras dos ganhos com o diferencial internacional de juros e com a apreciação cambial propiciaram a depreciação cambial que era considerada fundamental para um estilo de desenvolvimento puxado pelo investimento privado. A ideia era que uma nova combinação de juros menores e taxa de câmbio maior estimularia o setor privado, colocado no centro da estratégia de crescimento. Para reforçar a NME no incentivo ao investimento, um conjunto de isenções fiscais e subsídios creditícios favoreceu os ramos de bens comercializáveis, enquanto concessões públicas aumentariam a presença de investidores privados na infraestrutura. Como a inflação deixaria de contar com a apreciação cambial, passou a contar com isenções tributárias e controle de preços administrados que, ademais, poderiam reduzir o "custo Brasil" e melhorar a competitividade das empresas locais. Em 2013, veremos que o Banco Central abandonou a NME, mas o governo buscou aumentar desonerações tributárias para compensar o aumento da taxa de juros e manter os incentivos ao investimento privado. Como

resultado das desonerações e da desaceleração cíclica da arrecadação tributária, o resultado fiscal piorou ainda que o investimento público tenha perdido importância em relação ao segundo governo Lula.

Não é possível afirmar que o governo tenha passado a priorizar o crescimento puxado pelas exportações industriais proposto pelos novo-desenvolvimentistas. Pelo contrário, o problema central era manter o crescimento do mercado interno e evitar o vazamento para as importações por meio de algumas iniciativas de defesa comercial e, principalmente, através da correção da taxa de câmbio e outras iniciativas de redução de custos empresariais. Neste sentido, embora a combinação de política monetária, cambial e fiscal executada se aproximasse mais daquela considerada necessária pelos novo-desenvolvimentistas para liberar o investimento privado, é pouco provável que a equipe econômica tenha se deixado levar pela ilusão de reorientar o crescimento da economia brasileira para as exportações, sobretudo considerando o cenário de baixo crescimento e grande concorrência industrial gerado pela crise global. Quando criticava a "guerra cambial", o ministro Guido Mantega estava mais interessado em defender o mercado interno do que dominar o mercado externo. A mesma ênfase parecia orientar as demandas da FIESP (por exemplo no documento "Por um Brasil Com Juros Baixos: Mais Produção e Emprego" de outubro de 2011), embora os economistas novo-desenvolvimentistas próximos a ela priorizassem as exportações, tendo em vista o plano de imitar o modelo de crescimento dos países exportadores asiáticos.

Qual o resultado da NME? Ela não teve sucesso para reverter a desaceleração cíclica, embora possa tê-la moderado. A produção e o investimento do ramo de bens de consumo duráveis entraram em fase de desaceleração cíclica, mas novas frentes de expansão não foram suficientes para compensá-la: a despeito da depreciação cambial, as exportações não reagiram, continuando dependentes da demanda e dos preços mundiais, porque há um perfil de especialização que não pode ser mudado a médio prazo, porque a concorrência internacional se aprofundou depois da crise financeira global e talvez porque a depreciação cambial não tenha compensado, em alguns ramos, o déficit

de competitividade. As importações continuaram a crescer a ponto que o aumento da demanda de bens industriais não levou ao aumento da produção local em relação ao nível anterior à crise de 2008. As concessões ao setor privado aumentaram muito na construção da infraestrutura, embora não no ritmo imaginado pelo governo. Inversamente, ao contrário do que se poderia esperar de um governo da "mãe do PAC", o investimento público caiu fortemente no primeiro ano de governo e, em 2014, não recuperou a proporção do PIB que tinha em 2010, a despeito da desaceleração do crescimento do PIB. O ritmo de crescimento do salário-mínimo desacelerou junto com o PIB, enquanto o impacto da elevação de salários na estrutura de custos foi mitigado pela desoneração da folha salarial. Em suma, o deslocamento de ênfase para o incentivo ao investimento privado não foi suficiente para evitar a desaceleração cíclica da economia, que ganhou força no segundo semestre de 2014.

Como evoluiu a política econômica do governo Dilma? A prioridade inicial do novo governo foi combater as pressões inflacionárias oriundas da expansão de 2010. Para isso, recorreu às propostas cujo campeão era o ex-ministro Delfim Neto, em linha com o "novo consenso macroeconômico" e com a interpretação novo-desenvolvimentista da inflação brasileira: usar a política fiscal para contribuir para a moderação inflacionária, elevando o superávit primário em cerca de 1% do PIB e cortando o investimento público em 12% reais em 2011 (Mello & Chilliato-Leite, 2011). Embora a teoria fosse que a contribuição da política fiscal permitiria reduzir as taxas de juros assim que a inflação cedesse, a política monetária manteve até julho de 2011 o ritmo de elevação de taxa de juros iniciado em março de 2010 e acelerado em dezembro, no final do governo Lula. Isso preservou a tendência de apreciação cambial em contexto internacional de taxas de juros negativas nos países desenvolvidos, ainda que medidas macroprudenciais limitassem a elevação de juros considerada necessária pelo BC para moderar a inflação. De todo modo, a elevação de juros estava em linha com a interpretação ortodoxa do regime de metas de inflação e seu efeito sobre a desaceleração do crédito era ainda mais reforçado pelos limites quantitativos instituídos. Ou seja, a desaceleração cíclica

foi claramente reforçada pela condução ortodoxa simultânea de toda a política macroeconômica: elevação de juros, controles macroprudenciais, câmbio apreciado e elevação da meta de superávit primário.

Em setembro de 2011, contudo, o BC iniciou ciclo de redução das taxas de juros. Dada a desaceleração que já se verificava e os sinais de crise internacional oriundos dos EUA e da Europa, a redução de juros era plenamente justificada pelo próprio regime de metas de inflação e não precisava ser explicada por outro motivo. De todo modo, a postura fiscal só foi revertida em 2012, de maneira que o regime de política macroeconômico continuava em linha com o "novo consenso macroeconômico", a despeito da racionalização da NME. A ênfase no investimento privado ficou mais clara quando, para compensar o impacto negativo sobre o crescimento trazido pela contração do investimento público, foram iniciados estudos para a transferência da responsabilidade pela execução de obras de infraestrutura para o setor privado, superando a resistência histórica de Lula e do Partido dos Trabalhadores ao tema. Em agosto de 2012, o Programa de Investimento em Logística foi anunciado, mas com um volume de projetos insuficiente para reverter a desaceleração cíclica na qual a economia entrou no final de 2010 e que foi agravada pela contração fiscal e monetária de 2011 (Serrano e Summa, 2012). Ou seja, em um primeiro momento a postura do governo quanto à política fiscal e à mobilização de "poupança" privada para os investimentos atendeu às propostas novo-desenvolvimentistas, embora a política monetária mantivesse trajetória de elevação tipicamente ortodoxa, e a continuidade do PAC2, apesar dos cortes anunciados em 2011, sinalizasse para a preservação da influência social-desenvolvimentista. De todo modo, não parece resultar de uma intenção que o investimento público não chegasse a recuperar, no final de 2014, a participação no PIB alcançada no final do governo Lula: embora o programa de concessões implicasse alguma desaceleração do investimento público ao substitui-lo por projetos privados, é bastante provável que problemas de execução de projetos, inclusive resultantes de boas intenções como controle da corrupção e normas ambientais, tenham atrasado investimentos.

Ao longo de 2011, ganhou ainda mais força, no governo, o diagnóstico que o uso e abuso da política cambial para controlar a inflação provocara um dano colateral na indústria de transformação, levando a déficits insustentáveis do balanço de pagamentos que poderiam implicar, como em 1999, um grande choque inflacionário quando a taxa de câmbio fosse corrigida. Não é possível saber a extensão da influência que, na consolidação dessa visão, tiveram conselheiros informais do Ministro da Fazenda, de perfil teórico tão diferente como Delfim Neto, Luiz Gonzaga Belluzzo, Luiz Carlos Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano. De todo modo, dado o diagnóstico, era preciso 1) evitar apreciação cambial ulterior e 2) monitorar o processo de correção da taxa de câmbio quando ele se iniciasse em razão dos desequilíbrios acumulados, sem deixá-lo inteiramente para o mercado, de modo a evitar um *overshooting* no mercado cambial, ou seja, impedir que uma espiral especulativa de depreciação do Real se instaurasse. O desafio não era só controlar a inflação sem usar a arma tradicional da apreciação cambial, mas controlar o impacto inflacionário da própria correção cambial (Barbosa, 2013a, b).

A primeira iniciativa para evitar apreciação ulterior da taxa de câmbio foi a regulação da especulação cambial nos mercados futuros e a elevação de impostos sobre entrada de capitais de curto prazo que reduziram o diferencial internacional de juros. O problema mudou de figura, contudo, quando o BC antecipou o impacto da crise europeia e resolveu reverter o ciclo de alta das taxas de juros. A redução foi iniciada em setembro de 2011 e concluída em outubro de 2012, levando a SELIC de 12,5% a.a. para 7,25%, onde ficou até abril de 2013. Isso reduziu ainda mais o diferencial internacional de taxas de juros e a atração de recursos para aplicações em títulos públicos no Brasil. Depois de oscilar em R$ 1,50-1,60/US$ entre maio e julho de 2011, a desvalorização do câmbio comercial do Real começou em agosto, até que a faixa de oscilação se estabilizasse em R$ 2,00-2,10 entre maio de 2012 e maio de 2013. Embora a taxa de câmbio não fosse fixada pelo governo, a conjunção entre redução do diferencial de juros e novas regulações do mercado cambial moveu o mix câmbio-juros no sentido pretendido pela NME.

Uma nova rodada de depreciação cambial ocorreu em maio de 2013, diante dos rumores de mudança da política monetária nos EUA. Esses rumores, a elevação da inflação e a pressão do mercado financeiro, como veremos, colocaram pressão para que o BC abandonasse a política monetária que favorecera a depreciação cambial pretendida pelo governo. Afinal, os problemas agora eram 1) o evitar que a desvalorização cambial saísse de controle e 2) limitar sua transmissão para a inflação. Para o primeiro problema, a resposta do BC foi iniciar novo ciclo de elevação de juros em abril de 2013 e oferecer swap cambial a partir de agosto de 2013, o equivalente à venda de dólares no mercado futuro, limitando o impacto da demanda de dólares sobre a taxa cambial corrente.

Para o segundo problema, a resposta contou com a política fiscal como política anti-inflacionária, mas não mais em linha com a interpretação do "novo consenso", talvez porque a inflação experimentada fosse sobretudo de custos e não, dada a desaceleração cíclica, de demanda excessiva. De fato, o governo decidiu ampliar a oferta de subsídios tributários e creditícios, além de subsídios implícitos na política de alguns preços administrados, como derivados de petróleo. Ademais, aproveitou a conclusão dos contratos de concessão de energia elétrica para negociar a redução da taxa de retorno de investimentos amortizados para concessionárias que preferissem permanecer no negócio, deixando em aberto a opção de realizar novo leilão concorrencial ao fim dos contratos vigentes caso as concessionárias monopolistas não aceitassem a redução dos preços de energia elétrica.

Além de mitigar o impacto inflacionário da depreciação cambial, parecia existir a ideia que a oferta de subsídios tributários e creditícios e a redução de preços administrados ajudaria a recuperar a competitividade industrial que a apreciação cambial e o fortalecimento da "fábrica asiática" deprimira. Isso é evidente no Plano Brasil Maior, anunciado em agosto de 2011, que reforçaria os objetivos da Nova Matriz Econômica. Ou seja, o custo de conter o impacto inflacionário da depreciação cambial e de reforçar a competitividade privada foi trazido para as contas públicas, assim como o lançamento de títulos indexados em dólar e os juros elevados, no governo

FHC, internalizavam no orçamento fiscal os custos de controle da inflação e de salvaguarda da estabilidade financeira privada.

Embora a elevação de subsídios diretos e indiretos tivesse aspectos defensivos e representasse, também, uma política anticíclica diante do choque representado pela crise europeia e pelo impasse quanto à elevação do limite do endividamento público dos EUA, o governo parecia ter confiança nas mudanças de preços relativos: juros mais baixos, correção cambial gradual, isenções tributárias e subsídios teriam o condão de sustentar o investimento privado nos ramos de bens comercializáveis, enquanto as concessões estimulariam o investimento privado em infraestrutura. Desse modo, o investimento privado assumiria o protagonismo na sustentação do crescimento, em conjunto com os investimentos do PAC 2 e das empresas estatais, principalmente da Petrobras no Pré-Sal.

De fato, o conjunto de alterações de preços relativos era significativo: desonerações tributárias e previdenciárias, reduzindo o custo de bens de capital e de contratação de mão-de-obra; crédito subsidiado dos bancos públicos; redução da taxa SELIC; início da correção da taxa de câmbio; incentivos fiscais para o lançamento de debêntures de longo prazo; barateamento de preços administrados de insumos essenciais. Estas alterações, aliás, eram objeto explícito de demandas das associações representativas dos industriais, em conjunto com sindicatos trabalhistas, naquilo que foi batizado de movimento "Por um Brasil Com Juros Baixos: Mais Produção e Emprego" desde outubro de 2011 (Fiesp, 2011).

Ainda assim, a produção industrial permaneceu praticamente estagnada no nível de 2008, enquanto o coeficiente de importações aumentou. Ou seja, a mudança de preços relativos pode ter aumentado margens de lucro (ou, pelo menos, mitigado a pressão sobre as margens em virtude do encarecimento de insumos importados), mas claramente não teve sucesso em induzir, em termos agregados, a produção e o investimento privado na indústria de transformação. Por que?

No que tange à indústria de transformação, o decisivo parece ser a estagnação da produção em razão da desaceleração cíclica da

demanda e do aumento do coeficiente importado, o que manteve estável o nível de utilização da capacidade ociosa a despeito do aumento (em ritmo mais lento) da demanda interna. Veremos que as margens de lucro caíram em razão da pressão concorrencial sobre preços finais e da elevação de custos, principalmente daqueles não associados à produção. À luz da grande concorrência com importações, é difícil comprovar que um boicote político coordenado explique a resistência ao investimento das empresas industriais no Brasil (Miterhof, 2013; Singer, 2013; Rugitsky, 2015). Pelo menos para a indústria de transformação, a hipótese de boicote precisa de mais sustentação empírica, pois não parece convincente. Afinal, dada a existência de níveis estáveis de capacidade ociosa em razão da estagnação da produção, o inverso é mais provável: as empresas só investiriam caso não estivessem boicotando, mas apoiando politicamente o governo petista apesar da irracionalidade econômica do investimento. Ademais, o investimento no principal ramo industrial, a automobilística, reagiu ao crescimento do mercado interno e ao Programa Inovar-Auto, mas a própria ampliação da capacidade ociosa adia novos investimentos, sem que qualquer tipo de boicote esteja em questão.

O argumento do boicote ou, pelo menos, do conflito em torno da rentabilidade do investimento, contudo, parece ter mais validade para concessões públicas cuja rentabilidade e prazo de amortização é arbitrado pelo governo, sendo racional para a empresa esperar para negociar melhor antes de fechar qualquer contrato ou mesmo, como no caso da licitação de portos, recorrer a processos judiciais e intervenção parlamentar para mudar os termos propostos pelo governo. Esse tipo de resistência deve ter se tornado mais provável depois de junho de 2013, quando a perda de popularidade do governo e a expectativa de novos protestos durante a Copa do Mundo aumentavam a possibilidade de vitória eleitoral da oposição, podendo levar à presidência um partido, o PSDB, que se mostrou muito menos resistente à existência de lucros extraordinários quando administrou programas federais de privatização ou concessão de serviços públicos na década de 1990, ou como continuou fazendo em governos estaduais.

O que está fora de dúvida é que os bancos se colocaram na oposição política ao governo, tendo em vista a redução da SELIC e a pressão feita pelo governo para forçar os bancos comerciais a reduzir margens. De todo modo, o "boicote" de empréstimos não era viável porque os bancos públicos avançariam nas parcelas de mercado dos bancos comerciais. De fato, o governo Dilma não só abusou de pronunciamentos que pareciam querer jogar a população contra os bancos comerciais ou cortar o elo político entre o capital bancário e outras frações da burguesia, mas recorreu a uma política agressiva de ocupação de mercado por bancos públicos que lideraram a redução de juros nos empréstimos pessoal e empresarial. Não é improvável que o objetivo do renascimento da retórica varguista era cortar elos entre rentistas e sua base de massa, parcelas do subproletariado e da classe média temerosas com a inflação, mostrando o benefício dos juros baixos e a possibilidade de sua convivência com inflação baixa. Objetivos econômicos eram reduzir custos financeiros, estimular investimentos e, desde que a meta de superávit primário caísse, liberar recursos orçamentários para financiar investimentos públicos e subsidiar investimentos privados sem desfinanciar a política social ou elevar a relação dívida pública/PIB (Bastos, 2012a, 2014a).

Assim, embora o capital bancário tenha se beneficiado com a bancarização de grandes contingentes da massa trabalhadora que ascenderam materialmente no governo Lula, é difícil negar que ele se alinhou com a frente neoliberal no ataque ao governo Dilma e na defesa do regime de metas de inflação com juros altos e metas de superávit primário correspondentes (Bastos, 2014a). Os economistas ligados ao sistema financeiro e parte dos economistas neoliberais na academia reagiram à retórica de Dilma com o argumento que a redução da SELIC e a expansão dos bancos públicos não eram justificados pelo regime de metas de inflação, muito embora o BCB tivesse acertado na previsão de redução da inflação em 2011 e antecipado a crise europeia muito melhor que os economistas de mercado. Em seguida, criticaram a reversão da austeridade fiscal feita pelo governo em 2012, reversão que, aliás, foi tímida, sem comunicação adequada de seus objetivos, e incapaz de conter a avalanche de im-

portações e a desaceleração cíclica (Paula et al., 2013a, 2013b). O argumento implícito, contrafactual e injustificado da crítica neoliberal é que, se o governo não revertesse moderadamente a austeridade monetária e fiscal, mas insistisse nela, o consumo das famílias e os investimentos privados reagiriam aos juros mais altos e à maior arrecadação líquida de impostos como não reagem em nenhum lugar do mundo: expandindo-se (Bastos, 2014c).

O argumento ortodoxo favorável ao aumento da taxa de juros também é pouco convincente, pois a elevação da inflação no início de 2013 resultou de choques de custos e não do sobreaquecimento da demanda. Circunstancialmente, as pressões de custos resultaram da depreciação cambial, do choque de preços agrícolas e da elevação dos fretes vinculada, sobretudo, a normas ambientais para caminhões (Bastos & Rossi, 2013). Uma pressão mais estrutural é a tendência de elevação dos preços de serviços intensivos em trabalho, resultando em uma reversão da tendência histórica de desvalorização desse tipo de trabalho em razão da formalização do emprego e a elevação do salário-mínimo, que ainda baliza a escala de remunerações desses serviços. Ademais, dado o grande aumento da demanda de serviços e o fato incontornável do menor ritmo de crescimento da produtividade para quase todos os tipos de serviços intensivos em trabalho (mais ou menos qualificados), é provável que uma "doença dos custos" como caracterizada por Baumol (1967) tenha se verificado, determinando uma elevação dos preços desses serviços acima da média em razão da transmissão do aumento de salários dos ramos de maior produtividade para esses ramos. Ceteris paribus, isso produz uma tendência de redução da taxa de crescimento geral da produtividade da economia. Tal mudança de preços relativos não pode ser confundida com um sobreaquecimento da economia determinado por excesso conjuntural de demanda que deva ser contido pela elevação de taxas de juros demandada pelos economistas do setor financeiro: é um dado estrutural relacionado ao crescimento necessário dos salários do setor de serviços acima da produtividade do setor.

Embora o argumento ortodoxo fosse frágil, a pressão dos bancos não era: o BC cedeu a ela e abandonou a NME no segundo tri-

mestre de 2013. Segundo o chefe de pesquisas para Mercados Emergentes das Américas da Nomura Securities, Tony Volpon, o mercado financeiro teve sucesso ao “pressionar” o Banco Central, senão mesmo apoiá-lo contra o desejo do governo: o BC não apenas iniciou um novo ciclo de elevação de taxas de juros em abril de 2013, mas o estendeu graças ao alarme sobre os riscos de depreciação do Real trazidos pela possibilidade de interrupção do programa de facilitação quantitativa do FED. Em 22 de setembro de 2014, Volpon admitiu que, diante da perspectiva de reeleição de Dilma Rousseff, o mercado financeiro agiria de modo coordenado para impor-lhe o “pragmatismo sob coação”, como fez em 2013:

> A visão otimista é que, uma vez que a eleição acabe, Rousseff sabe que precisa comprometer-se com os mercados e ser mais pragmática... Nossa visão atual é que, provavelmente, só veremos uma mudança real na política econômica em um segundo governo Dilma sob pressão substancial do mercado. O modelo para nós é exatamente o ciclo de aperto feito pelo BC em 2013, que só alcançou a extensão que teve por causa das pressões criadas pela discussão em torno do ´tapering´ do Fed. Chamaríamos isso de ‘pragmatismo sob coação’ (Volpon, 2014).

É importante enfatizar que Volpon já teorizou o poder de disciplinamento da política econômica que o caos gerado pela especulação financeira pode gerar, sobretudo se o Banco Central operar para forçar mudanças na política na mesma direção exigida pelo “mercado”. Em livro intitulado *A globalização e a política,* Volpon refletiu sobre o “leninismo neoliberal” do governo FHC, que queria “*mudar o Brasil por uma via econômica devido a uma suposta impossibilidade de mudar o país politicamente.* Uma tentativa de *reprimir a política* em prol de uma visão essencialmente autoritária... um tipo de *leninismo neoliberal,* que teria na pessoa de Gustavo Franco seu maior teórico e defensor e, no Banco Central, o lugar do ‘partido de vanguarda revolucionária’. Esse novo ‘leninismo’ seria, apesar de suas feições brasileiras, a forma pela qual a nova globalização estaria se impondo ao redor do mundo” (Volpon, 2003, p. 76; itálicos

do autor). O autor documenta com cuidado, partindo de "vasta tradição marxista", como "a ameaça de Lula depois do fracasso de Collor" permitiu que FHC forçasse uma transformação da conduta inflacionária e ineficiente das elites tradicionais, com base em um duplo movimento que não passava pela política, mas pela pressão indireta do mercado financeiro sobre o sistema político e econômico, em aplicação típica da 'doutrina de choque':

> Primeiro, com as privatizações e a abertura comercial, a fonte de lucro excedente a ser criado sairia do decadente setor estatal para o moderno, eficiente e bem capitalizado setor privatizado e internacionalizado. Segundo, a 'troca' da fonte de financiamento do Estado da inflação para o endividamento via mercado e câmbio valorizado, enquanto a situação fiscal não fosse resolvida, implicaria uma nova disciplina sobre o Estado via o 'repositório de racionalidade' que o mercado detém. Essa 'disciplina' estaria por trás do projeto 'leninista' de transformações e modernizações. O mercado disciplina e torna eficientes o Estado e a sociedade como um todo. A dívida vira o novo chicote... Por que a opção 'leninista' foi aceita para implantar o projeto de 'modernização'? Por que FHC não tentou levar adiante seu projeto pelas vias tradicionais da política? Parece que a resposta foi dada por FHC quando analisou o sucesso do Plano Real. Aí ele argumenta sobre a necessidade de um certo 'caos', um certo 'desarranjo' para poder mudar o sistema. Seria como argumentar que não se pode realmente enfrentar a elite. Deve-se só agir *diretamente* quando a elite estiver tão confusa, tão perdida, que aceita um projeto de transição que, no primeiro momento, milita contra seus próprios interesses. Como argumentei, o caos existiu no momento pós-*impeachment* com a quase certa eleição de Lula, mas a própria eleição de FHC 'rearticulou' as mesmas elites dentro de um novo projeto... A partir daí, FHC tornou a usar a pressão indireta, via mercado, e principalmente o câmbio, para impor o resto das transformações sobre a sociedade como um todo...É preciso esperar a *maturação de uma crise sistêmica* que, levando ao 'caos', torne possível uma nova articulação das mesmas elites (*idem,* p. 145-6; itálicos do autor).

Uma outra ameaça à "paz" do mercado e uma outra necessi-

dade de disciplinamento surgiu com a possibilidade de eleição de Lula em 2002, que já parecia ao autor devidamente neutralizada em 2003:

> Perceba que épocas de eleição podem ser vistas como períodos de 'vazio' institucional mais acentuados, devido à troca de comando na política econômica. Dessa maneira, não seria difícil entender por que tais épocas sempre são de maior perigo, especialmente para países financeiramente vulneráveis... Hoje, no início do governo Lula, há uma grande perplexidade. Aquele que foi eleito para mudar as coisas parece estar, ao contrário, simplesmente continuando as políticas dos adversários derrotados. Um certo imobilismo e continuísmo parece ter tomado conta da política econômica petista, um 'neo-neoliberalismo' que parece mostrar que, apesar de tudo, FHC e seus ideólogos estavam certos: só há um caminho a traçar, uma política econômica a seguir. O conteúdo do novo governo não parece em nada diferente daquele projetado pela chamada 'terceira via', onde a 'racionalidade' econômica estaria aliada a programas assistencialistas no campo social. Essa perplexidade tem explicação... Por bem ou por mal, FHC mudou o Brasil. Já descrevemos como que, em impacto, FHC operou uma mudança na estrutura da economia e política tão profunda quanto qualquer outro presidente na história moderna do país. Que a população tenha democraticamente rejeitado esse modelo não é suficiente para mudar as coisas. (*idem,* p. 116 e 143-144; itálicos do autor).

Sintetizando o autoritarismo dos mercados da forma mais singela possível, Volpon afirma que a estratégia do leninismo neoliberal "seria impor, via políticas macroeconômicas, pressão para que mecanismos de mercado mais e mais prevalecessem na sociedade, por um enxugamento e enrijecimento progressivo do Estado, diretamente via privatização e indiretamente via endividamento" (*idem*, 2003, p. 167). É inegável que Volpon, com grande eloquência, antecipou parte dos argumentos da crítica esquerdista de Naomi Klein (2008) à doutrina de choque que, por meio de crises financeiras e do endividamento público, implica "enrijecimento progressivo do Estado" socialdemocrata ou nacionalista, ou seja, "mata a besta de fome" .

Em setembro de 2014, o ex-crítico do leninismo neoliberal assumiu ter participado da vanguarda na "tentativa de *reprimir a política* em prol de uma visão essencialmente autoritária" exigida pelos mercados, no primeiro semestre de 2013: de fato, a velha retórica neoliberal alarmista foi tão onipresente que parece ter contaminado expectativas inflacionárias, particularmente aquelas registradas na pesquisa do boletim Focus do Banco Central junto aos analistas de mercado financeiro que, aparentemente, estavam dedicados à arte do "pragmatismo sob coação". Até mesmo Fernando Henrique Cardoso, de quem Volpon afirmou ter escrito ser necessário "um certo 'caos', um certo 'desarranjo' para poder mudar o sistema", chegou a explicar os protestos de junho por causa da elevação de preços no primeiro semestre de 2013 e da expectativa de que se acelerariam (Lima, 2013). Depois de tamanha admissão pública de pressão "externa" e disciplinamento do mercado financeiro sobre o BC, é no mínimo curioso que Volpon tenha sido nomeado para a diretoria de Assuntos Internacionais do Banco Central no segundo governo Dilma. Em uma passagem comum pela porta giratória entre o Banco Central e o sistema financeiro que regula, o crítico do leninismo neoliberal em 2003 recorreu à mesma estratégia de "repressão da política" em 2013 e 2014, passando a assumir, em 2015, um cargo de direção no Banco Central, que descrevera como o lugar do 'partido de vanguarda revolucionária' do neoliberalismo, um dos "verdadeiros centros tecnocráticos 'neutros', livres de toda contaminação política, e que portanto dariam a sustentação necessária para impedir esses tipos de resultados patológicos nos mercados" como crises cambiais, financeiras e fiscais (*idem*, 2003, p. 168).

Mais curioso que a nomeação de Volpon é que, embora a FIESP tenha apoiado tanto a proliferação de subsídios quanto exigido publicamente a redução das taxas de juros em 2011, tenha se colocado em uma posição de "inação conivente" diante do ataque dos representantes do capital bancário à política de redução dos juros SELIC do governo federal em 2013. Sem que qualquer fração relevante do capital defendesse o conflito com o setor financeiro na definição da política monetária, a política macroeconômica deixou

de ser regida pela NME e passou a atender a solicitações contraditórias: enquanto o BC buscou restaurar sua "credibilidade" e do "regime de metas de inflação" perante o mercado financeiro, o Ministério da Fazenda procurou manter a lealdade do capital "produtivo" ampliando subsídios. Por que o capital "produtivo" se colocou em postura passiva perante o ataque contra a política de juros baixos que antes pedira?

Uma hipótese explicativa disso é que a financeirização do capitalismo e a formação de grupos multifuncionais aboliu, para efeitos do posicionamento político pelo menos, a distinção entre frações do capital de acordo sua posição funcional no esquema de reprodução do capital, ou seja, bancário, industrial e comercial. Logo, não haveria porque o capital industrial apoiar o governo contra o capital bancário. É difícil negar que a financeirização diminuiu a nitidez das diferenças entre frações, sobretudo entre o grande capital, mas o problema desse tipo de interpretação é explicar porque, então, a FIESP apoiara a redução da taxa de juros em 2011, algo que o capital bancário certamente não fez. Ademais, é verdade que boa parte dos empresários industriais resolveu se adaptar à apreciação cambial e à queda dos preços industriais provocada pelo acirramento da concorrência global aumentando o coeficiente de insumos importados e, em alguns casos, simplesmente distribuindo produtos finais, objetos de suas próprias estratégias de subcontratação ou não (Diegues, 2015; Hiratuka, 2015). Ou seja, além de rentista, a burguesia industrial é também cada vez mais compradora. Contudo, como "burguesia interna", ela ainda depende de proteção comercial e financeira para preservar seu espaço nacional e regional de acumulação de capital contra a concorrência das grandes corporações multinacionais, não sendo provável que ela se integre à frente neoliberal a não ser em questões específicas, particularmente a questão salarial e a regulação trabalhista, como veremos.

Além disto, a hipótese de indiferenciação política dos diferentes segmentos do empresariado brasileiro parece ser refutada pelas pesquisas de Armando Boito (2012a, 2012b), que mostram que parte importante da "burguesia interna" continuou apoiando

a frente neodesenvolvimentista contra a frente neoliberal liderada pelo PSDB. Se Boito estiver certo e não houver total fusão política e administrativa entre diferentes tipos de capital como proposto pela hipótese de formação de grupos multifuncionais, pode-se cogitar três hipóteses que não exigem tamanha fusão, mas que admitem alguns interesses comuns, em certas circunstâncias, entre o capital bancário e empresas não-financeiras em torno a juros elevados para títulos da dívida pública.

Primeiro, empresas não-bancárias também dispõem de aplicações financeiras que, em tese, podem compensar a queda de rentabilidade dos investimentos produtivos, sobretudo sempre que as vendas caiam quando os juros aumentam. Esta estratégia de diversificação é seguida com eficiência, aliás, desde a década de 1980, uma vez que as recessões que deprimem a lucratividade do "capital em funções" se correlacionam positivamente com elevações de juros que valorizam o capital na forma de quase-moedas financeiras (Belluzzo e Almeida, 2002). Dessa vez, contudo, a estratégia de diversificação não oferecia segurança porque o ritmo de vendas e a taxa de juros caíam junto, gerando pressões simultâneas sobre a lucratividade industrial e financeira. Para empresas com saldos ociosos que não encontram oportunidades de investimento produtivo por causa da conjuntura incerta ou recessiva, não há melhor subsídio público do que poder aplicá-los em títulos da dívida pública com juros elevados e risco nulo. É provável que nem todas as empresas representadas em uma associação de classes da indústria, no Brasil, tenham essa facilidade de transitar para aplicações no mercado financeiro, mas a existência de um número importante delas – que tendem a ser as maiores –, pode limitar ou mesmo barrar a defesa de juros baixos por parte dos líderes das associações, sobretudo quando associações de classe do capital bancário ou seus representantes informais estejam lutando abertamente contra um governo "arbitrário" (Bastos, 2014a).

Segundo, parecia haver o interesse de barrar o avanço político de uma presidente que cometeu o pecado de politizar e mobilizar apoio popular, por exemplo em declarações públicas no Primeiro de Maio de 2012 sobre uma questão distributiva essencial para uma

fração do capital, que sempre pareceu terreno da neutralidade técnica: afinal, depois do ataque público aos *spreads* bancários, quem seria o próximo a sofrer um ataque "arbitrário" do governo? Ou seja, a solidariedade de classe contra a intervenção estatal "populista" voltada ao "macrogerenciamento" de margens de lucro setoriais pode ter tido importância aqui.

A terceira hipótese é que há empresas que não precisam de juros baixos nos bancos comerciais pois não dependem de empréstimos privados, tendo fundos líquidos ou acesso prioritário ao crédito público subsidiado. Afinal, melhor do que ter acesso a subsídios creditícios é tê-los exatamente quando os juros dos títulos públicos oferecem bons ganhos de arbitragem, como parte do empresariado aprendeu com a "ciranda financeira" patrocinada por Mário Henrique Simonsen nos anos 1970. Não há evidências disso para a atual conjuntura e, de todo modo, essa possibilidade de arbitragem não é argumento contra a importância dos bancos públicos, mas é sim favorável ao aperto da fiscalização e à exigência de contrapartidas mais rigorosas para as empresas beneficiárias dos subsídios creditícios.

Representantes da frente neoliberal no Brasil foram além desse argumento e atacaram o essencial da política de crédito subsidiado e outros aspectos da política de desenvolvimento produtivo do governo Dilma, como a preferência para produtores locais nas encomendas governamentais ou a exigência de contrapartidas para o acesso a subsídios e proteção do mercado local. O governo, de fato, passou a elevar barreiras comerciais e exigências de conteúdo nacional como contrapartida de acesso a subsídios fiscais e encomendas estatais, de modo a estimular o investimento direto externo em substituição de exportações oriundas de outros elos da rede produtiva das corporações transnacionais. Essa política foi executada, por exemplo, nas cadeias produtivas de petróleo e gás, equipamentos militares, automobilística e, em menor escala, eletrônica de consumo, comunicação e material hospitalar.

Qual a base política e social da crítica neoliberal à política econômica do governo? No topo, além da quase totalidade do capital

bancário pelo menos no governo Dilma, o neoliberalismo é o programa do conjunto de sócios minoritários que se subordinam aos grandes grupos econômicos com escala global, como acionistas de empresas com participação estrangeira, como fornecedores menores de bens e serviços, em especial financeiros, e, quando possível, como parceiros de leilões de privatização ou concessão pública. É por isso que é central ao programa neoliberal o tema da integração nas cadeias globais de valor, não por meio de políticas industriais e comerciais ativas, mas facilitando transações através de acordos bilaterais OMC-plus que criam um "ambiente de negócios" adequado, ou seja, que avançam no processo de normatização e disciplinamento da política econômica nacional e abrem novas esferas de atuação para o capital estrangeiro. A meta prioritária, na conjuntura atual, é mudar a obrigatoriedade de participação da Petrobrás nos campos do Pré-Sal, o regime de partilha e as exigências de conteúdo local na cadeia de valor. Quase tão importante é conter o avanço do crédito dos bancos públicos e, no que é menos provável a curto prazo, reduzir as exigências de direcionamento do crédito bancário e transferir para o mercado financeiro a gestão dos fundos compulsórios à disposição dos bancos públicos.

A burguesia associada e seus representantes ideológicos e políticos também são contrários à influência "excessiva" dos sindicatos de trabalhadores na definição da política salarial e trabalhista do governo. Nesta questão, embora a "burguesia interna" dependa do mercado interno e tenha se favorecido com a incorporação de amplos contingentes antes excluídos do mercado de consumo de massas, ela se alinha com outras frações da burguesia para exigir disciplina salarial, sobretudo depois da desaceleração cíclica e da avalanche de importações produzida pelo acirramento da concorrência internacional, assim como do aumento de greves e salários reais desde 2010. O argumento típico é que os salários crescem acima da produtividade, o que de fato pode pressionar a margem de lucro de algumas empresas incapazes de repasse para preços, sobretudo na indústria que concorre com importações a preços cadentes.

Por que a fixação do discurso conservador nos "custos trabalhistas", ou melhor, no grau de autonomia e capacidade de barganha

do trabalhador? Para dar uma ideia dos preconceitos envolvidos na questão, empresários já manifestaram a opinião que o Bolsa Família reduz a procura por empregos e dificulta a contratação, como se desconhecessem que o valor máximo do benefício é bem inferior ao salário-mínimo e que quase metade dos beneficiários é de trabalhadores por conta própria. Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani (2013) argumentaram que a persistência de uma cultura autoritária explica a resistência a políticas públicas e movimentos sociais voltados à redução das desigualdades sociais genéticas do país. Pode-se cogitar que as sucessivas vitórias eleitorais de um programa orientado para mitigá-las aumentassem a resistência cultural espontânea, tanto mais se ela fosse estimulada por instituições, como o Instituto Millenium, que patrocinam intelectuais que tem ampla visibilidade nos meios de comunicação tradicionais e que culpam os aumentos salariais e os gastos sociais, equivocadamente, como o motivo da desaceleração do investimento privado e da redução da "poupança".

Análises dos custos e margens de lucro mostram, no entanto, que a lucratividade do setor industrial cresceu bastante até 2010, quando o crescimento salarial foi maior, tornando pouco crível a hipótese de esmagamento de lucros provocado por salários excessivos. Às vezes de esquece que a renda de assalariados se transforma em lucros dos capitalistas frequentemente antes do fim do mês, tanto mais quanto o aumento salarial alça novos contingentes sociais ao mercado de consumo de massas e ao mercado de crédito bancário. É verdade que, a partir de 2011, o valor adicionado industrial deixou de crescer a despeito do crescimento da demanda interna em razão da avalanche de importações, inclusive por empresas industriais interessadas em revenda de bens importados. Mantido o bolo, a elevação da parcela dos salários no valor adicionado desde 2005, contudo, foi tímida, de maneira que os gastos com salários e benefícios representam parcela pequena nos custos totais, ou apenas 14,2% em 2012, mal tendo recuperado metade de sua queda entre 1996 e 2004 (Hiratuka, 2015; ver Gráfico 1). Ademais, há evidências que, recentemente, a desoneração da folha de pagamentos compensou parte importante do pequeno aumento do peso de salários

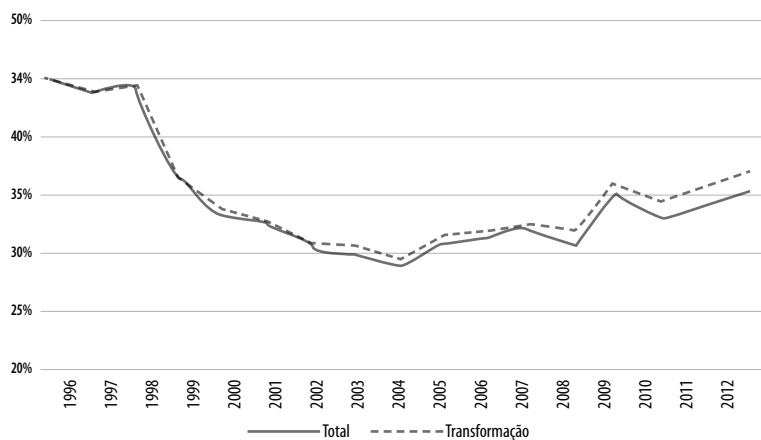
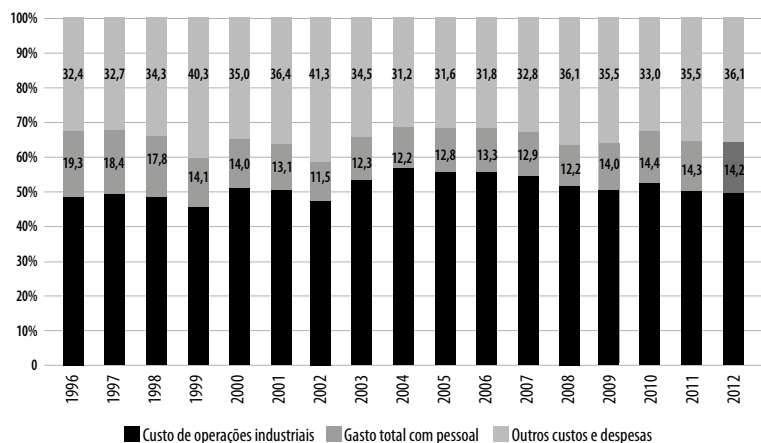
Gráfico 1 - Percentagem dos Gastos Totais com Pessoal no Valor da Transformação Industrial (1996 a 2012)

Fonte: Hiratuka (2015)

Gráfico 2 - Estrutura de custos na indústria de transformação: 1996 a 2012

Fonte: Hiratuka, 2015.

nos custos totais, ajudando a sustentar o nível de emprego apesar da demanda efetiva em desaceleração (Scherer, 2015).

Se os salários não são a causa fundamental da redução da rentabilidade, por que são o centro do ataque empresarial, talvez só rivalizando com a estrutura tributária? Para além dos motivos políticos e culturais aludidos, há razões materiais que tornaram mais urgente o ataque a salários e direitos trabalhistas? Sim, pois ocorreu uma compressão da margem de lucro recentemente, e embora ela não tenha sido provocada pela pressão salarial, o ataque aos salários e à tributação é uma forma de saída empresarial típica. De fato, assim como durante a aceleração brusca da pressão competitiva com a abertura comercial com apreciação cambial na década de 1990, parece haver, mais do que um esmagamento dos lucros provocado por salários excessivos, o interesse de limitar ou mesmo esmagar salários *para compensar* a queda no resultado e na margem operacional provocada por nova pressão concorrencial e, agora, pela elevação de custos *não vinculados à produção:* aluguéis e rubricas em parte afetadas pelo encarecimento do dólar, como produtos para revenda, fretes, seguros, *leasing*, *royalties* e passivo financeiro (“).

Todas rubricas citadas expressam o conflito distributivo entre diferentes frações do capital. O custo de aluguéis aumentou muito mais que os salários por conta da especulação imobiliária estimulada pela forte expansão dos investimentos privados e dos subsídios públicos para o setor (Maricato, 2013). Ou seja, a especulação imobiliária pode ser mais importante para o aumento do “custo Brasil” do que os salários. Por sua vez, dada a inserção subordinada da indústria brasileira nas cadeias globais de valor, a dependência crescente das empresas industriais por importações de serviços tecnológicos, logísticos e financeiros, insumos e máquinas, assim como mercadorias para revenda, torna a sua rentabilidade muito vulnerável à desvalorização cambial. Como vem argumentando Antônio Carlos Diegues (2015), desde a especialização regressiva e o aumento da dependência tecnológica da indústria brasileira na década de 1990, as margens de lucro na indústria se correlacionam negativamente com a taxa de câmbio, ou seja, caem quando a taxa de câmbio au-

menta, ou seja, quando o Real se deprecia em relação ao dólar. Ao invés de melhorar a situação da empresa como os novo-desenvolvimentistas alegam, a desvalorização prejudica sua rentabilidade em vista da dificuldade de substituir bens e serviços importados a médio prazo, e mesmo a longo, sem políticas estruturantes e mesmo negociação com corporações multinacionais que monopolizam certas tecnologias mundialmente. Dada a estagnação da produção e do nível de capacidade ociosa da indústria depois da crise mundial, as importações de bens complementares (pelo custo de produção) e produtos finais (para revenda, quando a empresa simplesmente não perde parcela de mercado) tornaram-se ainda mais importantes para definir a rentabilidade industrial. Se comparados com os aluguéis e o custo de bens e serviços importados, os salários não são o principal fator a pressionar a rentabilidade das empresas depois da crise global, embora a demanda por sua "flexibilidade" seja um mecanismo tradicional de recomposição da rentabilidade microeconômica. Daí a demanda para o aumento do desemprego para reduzir salários e restaurar a disciplina sobre o trabalho que uma situação de desemprego decrescente tende a afrouxar (Kalecki, 1943; Bastos, 2014a).

É, portanto, em um sentido preciso que a austeridade fiscal e monetária pode recuperar a "credibilidade" da política econômica perante empresários: não a credibilidade quanto à possibilidade de ganhar dinheiro com investimentos produtivos, mas a credibilidade do poder disciplinador da política econômica sobre os trabalhadores e sobre as expectativas dos beneficiários do gasto público. Com a austeridade, a política econômica restaura a "credibilidade" dos empresários de que os trabalhadores serão colocados "em seu devido lugar" com a ameaça crescente de desemprego; e que os beneficiários do gasto público reduzirão expectativas de novos benefícios em um cenário de sacrifício geral, deixando de pressionar para que novos gastos sejam financiados por novos impostos (Miterhof, 2013; Streeck, 2014; Schui, 2014; Rugitsky, 2015).

Isso ajuda a explicar porque os candidatos de oposição a Dilma, que prometiam abertamente a austeridade para conter os "ex-

cessos" trabalhistas do governo e defendiam as propostas da frente neoliberal, tiveram apoio ou, ao mesmo, a "inação conivente" de frações da burguesia que ganharam com as políticas desenvolvimentistas de proteção do espaço nacional e regional de acumulação de capital contra a concorrência das grandes corporações multinacionais. De fato, a questão salarial, os gastos sociais e a regulação trabalhista parecem ter alinhado as diferentes frações da burguesia contra os trabalhadores, mesmo que estes fossem exatamente a base social e eleitoral que apoiou a frente neodesenvolvimentista em sua fase de consolidação. Essa contradição interna da frente neodesenvolvimentista lembra remotamente outros episódios da história brasileira entre 1943 e 1964, em que a questão social e trabalhista unificou a burguesia e a polarizou contra o "populismo" (Boito, 1982; Toledo, 1984; Bastos, 2004a, 2012c, 2014e). Também lembra a "revolta dos rentistas" na década de 1970, em que o capital bancário foi a vanguarda em torno do qual a burguesia industrial se alinhou contra a socialdemocracia (Bastos, 1996a; Panitch & Gindin, 2012). Para não mencionar as hipóteses de Trotsky sobre a China, dialogando com hipóteses sobre a dinâmica política contrarrevolucionária presentes em obras como XVIII Brumário de Luís Bonaparte e Revolução e Contrarrevolução na Alemanha, mas avaliando um caso de revolta nacional em país semicolonial. Na China, uma frente nacional-popular liderada por representantes da burguesia nacional racha no meio, levando ao alinhamento da burguesia nacional com frações associadas ao imperialismo para conter o avanço de trabalhadores e camponeses que, mobilizados originalmente para a questão nacional, acabavam pressionando para colocar a questão social e agrária no centro da agenda (Trotsky, 1928, 1929). *Mutatis mutandis,* à luz das resistências à elevação dos salários reais e do preconceito contra o programa Bolsa-Família e outros programas de transferência de renda, é difícil dizer que, no Brasil contemporâneo, a burguesia brasileira tenha abandonado um projeto político bastante moderado de ampliação dos direitos sociais e redução das desigualdades sociais, pois é preciso comprovar que ela tenha, de antemão, aderido ativamente a ele.

Além dos elementos imateriais relativos ao *status* social perante os "pobres", a questão dos salários de base é também a principal questão distributiva que une o topo da frente neoliberal à sua base de massas. Esta base é a camada média com alguma qualificação profissional e educacional, especializada em trabalho não-manual, e a pequena burguesia que, no Brasil, sempre gozaram de um padrão de vida semelhante aos de camadas médias de países de renda per capita superior porque contavam com bens e serviços barateados pelos baixos salários dos trabalhadores desqualificados e precários. O programa de Lula afetou seus interesses uma vez que a redução da desigualdade se concentrou na *redistribuição pessoal da renda entre trabalhadores,* com estabilidade da desigualdade de renda em geral (Medeiros et al. 2014). No que tange à desigualdade de renda intercapitalista, a pequena burguesia tem pouco poder para repassar pressões de custo perante empresas muito maiores e, em alguns ramos, perante a concorrência de importações asiáticas. Como se não bastasse, as camadas médias experimentaram mais concorrência por rede de infraestrutura (como aeroportos, rodovias e avenidas) e serviços (como educação e saúde) que consideravam exclusivos e perderam *status* social. Também consideram que seus impostos pagam os benefícios sociais para os mais pobres e o presumido aparelhamento do Estado brasileiro por militantes socialistas e políticos corruptos (Bastos, 2014a).

Ela é a base de massas que votou na oposição ao Lulismo em 2006 e 2010 e que compareceu, junto a outros grupos, nos protestos de junho de 2013 e em 2015. O primeiro governo Dilma continuou erodindo a renda real e o status social dessa camada ao apoiar legislação que, em 2011, garantiu aumentos reais do salário-mínimo até 2015 e, em 2013, estendeu direitos trabalhistas aos empregados domésticos. A inexistência desses direitos e seus baixos salários eram, como se sabe, uma tradição brasileira arcaica, herdada da escravidão e muito prezada por burguesias e camadas médias empregadoras.

Dilma venceu a eleição de 2014 porque, apesar da estagnação da economia, sua campanha e milhares de militantes voluntários

de esquerda foram capazes de mostrar, corretamente, o conteúdo classista do programa neoliberal e a vinculação dos economistas dos dois principais candidatos de oposição à visão austericida que é exigida hoje pelos mercados financeiros. A possibilidade de preservar a governabilidade na definição da agenda legislativa e, principalmente, avançar a reforma política que Dilma dizia ser sua prioridade legislativa dependia, claramente, da preservação do "capital político", da popularidade e do diálogo crítico estabelecido com a sociedade civil durante a campanha presidencial, ou seja, dependia de que o governo rejeitasse o "pragmatismo sob coação" do mercado financeiro e confirmasse as críticas à disposição de cortar, cortar e cortar dos candidatos de oposição (Bastos, 2014c). Disso também dependia evitar a redução da arrecadação tributária e a elevação da carga da dívida pública no PIB que um ajuste recessivo necessariamente implicaria. Com consequências previsíveis sobre a popularidade, a governabilidade, a arrecadação tributária e a dívida pública, o segundo governo Dilma resolveu fazer o contrário do que prometera.

O segundo governo Dilma Rousseff: austeridade necessária?

Há três explicações plausíveis para justificar a virada ortodoxa do governo Dilma: o agravamento do déficit externo; a necessidade de desmontar a união da burguesia contra o governo; o desequilíbrio fiscal. A austeridade pode resolver cada uma delas?

Quanto à restrição externa, a virada para a austeridade do governo Dilma traz o gosto dos ajustes recessivos que a inserção do Brasil na globalização tornou recorrentes. Quando a vulnerabilidade se expressa em déficit crescente de transações correntes (hoje, acima de 4% do PIB) e coincide com a seca de crédito para países subdesenvolvidos, a ameaça de ostracismo financeiro disciplina a política econômica: 1981-85; 1988-91; 1995; 1997-2003. Durante o Plano Real, como vimos, a confiança nos efeitos benéficos da abertura financeira e comercial levou a um conjunto de resultados desastrosos, depois do *boom* inicial: apreciação cambial, desestruturação industrial, desemprego ascendente, grande dete-

rioração das finanças públicas e déficit crescente de transações correntes, resultando no baixíssimo crescimento. Este será típico do recurso à avalanche de importações, a curto prazo, para controlar a inflação, até que os desequilíbrios resultantes induzam nova depreciação cambial com grande pressão inflacionária (Bastos & Medeiros, 2015).

Na última década, a acumulação de reservas cambiais, a resposta anticíclica à crise de 2008 e a descoberta do Pré-Sal aparentavam tornar essa repetição maníaca coisa do passado, até que os riscos de elevação dos juros nos EUA e de rebaixamento do Brasil pelas agências de classificação de risco induziram mudanças na política monetária em 2013, em conjuntura de forte pressão pelo "pragmatismo sob coação" do mercado financeiro e seus representantes em vista da possibilidade de depreciação cambial abrupta no Brasil. No fundo, agora era cobrado o custo fiscal e inflacionário da opção de preservar ampla abertura financeira e usar a apreciação cambial resultante para controlar a inflação, o que necessariamente implica acumulação de desequilíbrios externos que resultam em depreciação cambial e pressão inflacionária posterior, dado o perfil de especialização produtiva, a fragilidade financeira e dependência tecnológica da economia brasileira. Embora Alexandre Tombini tenha feito várias menções à necessidade de usar a política monetária para conter a depreciação cambial e/ou seu *pass-through* para os preços depois de ter iniciado a oferta de *hedge* cambial em agosto de 2013, foi particularmente explícito em entrevista concedida ao Wall Street Journal em abril de 2014 (Hilsenrath, 2014; Campos & Oyamada, 2013; Valor, 2013; Ribeiro & Campos, 2013).

O ajuste recessivo pode ser justificado pelo desequilíbrio externo? Creio que não: a situação em 2015 é bastante diferente da de 2003. O risco de um default generalizado da dívida externa privada e o encarecimento trágico da dívida pública denominada em dólares exigia, ali em 2003, políticas apaziguadoras dos mercados financeiros. Hoje, contudo, o governo é credor em dólares e boa parte do passivo externo privado, sobretudo em renda variável, é cotado em reais. Apesar do déficit em transações correntes, boa parte

era financiado com investimento externo direto e talvez continuasse sendo caso a economia não embicasse para a recessão; por sua vez, o diferencial de juros pode continuar muito atraente depois da elevação das taxas de juros nos EUA, mesmo que o BCB não conduza a política monetária de modo ultraconservador. O regime de câmbio flutuante é muito melhor administrado do que em 2002. O pior é que, ao provocar uma recessão prolongada, a contração fiscal pode se mostrar contraproducente para um de seus objetivos declarados: evitar a perda do "grau de investimento" (*investment grade*) junto às desacreditadas agências de classificação de risco (Standard´& Poor's, Moody's, Fitch) que autorizam fundos de investimento a aplicarem na dívida pública e reduzem taxas de juros para os vários agentes privados que levantam recursos no exterior.

Do ponto de vista político, a reviravolta tampouco parece necessária. É verdade que a retórica contra os banqueiros na campanha presidencial apenas aprofundou o desconforto mútuo gerado pela politização da redução da taxa básica de juros e, principalmente, o uso dos bancos públicos para forçar a redução dos spreads dos bancos comerciais em 2012. Alguma reaproximação era esperada, uma vez que o governo Dilma pretende ampliar concessões de serviços públicos. Depois da eleição, contudo, era de se esperar que os próprios empresários mais oposicionistas recolhessem os cavalos de guerra em busca de uma reconciliação, sem que exigissem a implementação do programa macroeconômico da oposição derrotada. Além disso, a virada para uma política macroeconômica hiper-ortodoxa pode não ser suficiente para aproximar aqueles radicalmente contrários a Dilma, mas pode manter afastados aqueles que só se aproximaram da frente unida oposicionista diante da possibilidade de derrota do PT, embora estivessem dispostos a investir uma vez que a demanda efetiva se recuperasse e a capacidade ociosa se reduzisse. Algum grande empresário financiaria a campanha eleitoral de Dilma – mais rica que a de Aécio -, caso considerasse que um segundo governo de Dilma envolveria a perspectiva de um embate político prolongado entre um governo socialista e um empresariado disposto ao boicote do investimento para forçar a

desestabilização política?

Finalmente, a justificativa de Joaquim Levy para a austeridade enfatizou mais a necessidade de cortar gastos e aumentar impostos para evitar o aumento da dívida pública e seus efeitos ruins sobre a credibilidade e o ambiente de investimentos privados. Assim, a geração de um superávit fiscal primário em conjuntura de estagnação econômica teria, inversamente, efeitos favoráveis sobre a credibilidade e o ambiente de investimentos privados. É importante registrar que a expectativa de que o ajuste fiscal não teria um impacto recessivo era compartilhada pelos analistas do mercado financeiro consultados pelo boletim Focus no final de 2014, depois que as metas fiscais para 2015 e 2016 foram anunciadas. A média das expectativas era que a economia brasileira cresceria 0,8% em 2015. Em linha com o mercado financeiro, em janeiro de 2015, o ministro Joaquim Levy alegou que poderíamos ter apenas um "trimestre de recessão".

O controle da inflação tampouco é uma justificativa crível para a austeridade. A preocupação com a inflação é inteiramente subordinada, na visão de Joaquim Levy, à necessidade de alcançar uma meta de superávit fiscal que reduza a aceleração da dívida pública que, aliás, é inerente a uma desaceleração da atividade econômica, em razão dos estabilizadores automáticos (a rigidez e mesmo o aumento de alguns gastos, como o seguro desemprego) e a queda da arrecadação. Se alguma gestão era mais preocupada com a inflação do que com o equilíbrio fiscal, era a gestão de Guido Mantega no primeiro governo Dilma. De fato, Mantega procurou internalizar no orçamento fiscal os custos do *hedge* cambial, de desonerações tributárias (como da energia e da cesta básica) e do controle de preços administrados para 1) limitar a depreciação cambial e 2) mitigar o impacto da própria depreciação cambial, dos choques provocados pela seca (sobre preços agrícolas e custo de energia) e da inflação de serviços.

A gestão de Levy propõe a externalização abrupta desses custos fiscais, ou seja, a redução do *hedge* cambial, a eliminação das desonerações e a liberação dos preços administrados, a despeito de seu impacto recessivo e inflacionário. Desse modo, Levy imagina prio-

rizar o controle da dívida pública e a restauração da "credibilidade" do regime fiscal de superávits primários, *independentemente de seus custos*, bastante temporários segundo ele, sobre o nível de atividade, a inflação e a própria arrecadação tributária. O controle da inflação seria resultado natural do controle do déficit público e de uma recessão curta necessária para evitar a persistência da transmissão da mudança de preços relativos (câmbio, preços administrados e impostos) para o nível geral de preços.

No fundo, mais do que controlar a inflação como um monetarista, a justificativa para o ajuste fiscal abrupto de Levy repete o argumento da "austeridade expansionista" da ortodoxia neoclássica pós-monetarista, ou o apelo à "fada da credibilidade", para seus críticos. O importante, para ele, é restaurar a "credibilidade" e inflexibilidade do regime fiscal de superávits primários, considerado por ele adequado *em qualquer conjuntura*, embora tenha se originado de uma conjuntura particular: era exigência do FMI para países subdesenvolvidos no final da década de 1990, e foi imposta como condição dos empréstimos compensatórios para salvar o Brasil da crise cambial, financeira e fiscal de 1999. Para Levy, essa herança institucional deve ser blindada no Brasil mesmo que o próprio FMI tenha passado a defender déficits fiscais depois de 2008 e criticado a hipótese de austeridade expansionista depois de 2010.

Nos próprios termos do controle da dívida pública, a mudança abrupta de postura fiscal feita por Joaquim Levy era imperativa, pois "não há alternativa"? Considerando que a resposta à crise de 2002 implicou variação de "apenas" 0,36% do PIB do superávit primário entre 2002 e 2003, mas que o governo se comprometeu com uma variação de 1,83% do PIB entre 2014 e 2015, tamanho aperto era necessário? Pode ser contraproducente?

Primeiro, é importante registrar que foi a queda da arrecadação tributária que produziu o déficit primário de 0,63%, uma vez que não houve gastança em 2014. Nos quatro anos do governo Dilma, aliás, a taxa de crescimento do gasto público foi menor do que nos dez anos desde 2005.

Segundo, a queda da arrecadação resultou da forte desacele-

ração do gasto privado, a ponto que a economia estagnou em 2014 embora o resultado fiscal tenha piorado 3,02% do PIB em 2014. Se o setor público procurasse repetir o superávit primário de 2,39% de 2013 ao invés do déficit primário de 0,63%, o corte do gasto público levaria a uma desaceleração do gasto privado ainda maior, o que por sua vez contrairia ainda mais a arrecadação tributária.

Terceiro, é inegável que o tipo de gasto do setor público não foi eficaz para moderar significativamente a desaceleração cíclica do gasto privado. Essa desaceleração ocorreria de qualquer maneira porque a capacidade ociosa das empresas, a renovação de estoques de bens duráveis e imóveis por famílias cujo endividamento aumentou, a avalanche de importações e a queda das exportações são determinantes cíclicos incontornáveis.

Não obstante, a composição do gasto público mudou para pior no governo Dilma, com perda de importância relativa do investimento público depois de sua contração severa em 2011. Ao contrário do que se poderia imaginar da liderança da "mãe do PAC", seu governo preferiu aumentar os incentivos ao investimento privado com desonerações tributárias e previdenciárias, subsídios creditícios e controle de preços públicos administrados.

Embora as concessões em infraestrutura tenham tido algum sucesso, os investimentos induzidos pela demanda desaceleraram porque não são determinados por externalidades fiscais, mas sim pelos determinantes cíclicos citados, em particular a capacidade ociosa persistente e a acumulação de estoques. O ânimo dos empresários tampouco depende do alcance de uma meta fiscal inflexível em qualquer circunstância, mas da demanda efetiva corrente e esperada.

Sendo assim, o primeiro governo Dilma provavelmente teria tido mais sucesso para estimular o investimento privado e mitigar a desaceleração cíclica caso aumentasse a demanda efetiva através do investimento público e protegesse o mercado interno de importações competitivas (não apenas para compras governamentais), diante da conjuntura de acirramento da concorrência internacional e transformação profunda da divisão internacional do trabalho (Bas-

tos, 2012a). Aliás, como é evidente no resultado obtido com a expansão recente dos investimentos privados nos setores automobilístico e, apesar de tudo, petróleo e gás.

Se ajustes eram necessários, em 2015, para evitar a recessão e a queda da arrecadação fiscal, os principais seriam *ampliar* o investimento público, o gasto e as transferências sociais, que aumentariam a demanda efetiva e poderiam ser em parte financiados 1) pela desmontagem das desonerações, 2) redução dos subsídios, 3) o aumento da arrecadação trazido pela recuperação do crescimento, e 4) uma reforma tributária que ampliasse a justiça fiscal, caso o governo tivesse mantido o diálogo franco com a sociedade civil, sua popularidade e sua capacidade de governar a agenda legislativa. Ou seja: impostos sobre consumo de luxo (importados ou não), grandes fortunas, grandes heranças e grandes rendas pessoais, lucros e dividendos distribuídos (mas não os reinvestidos), melhor fiscalização tributária, em troca de maior desoneração para cidadãos de baixa renda. O aumento de tarifas alfandegárias para conferir salvaguardas à indústria de transformação aumentaria a arrecadação, mas provavelmente só teria efeito estrutural caso fosse articulado a uma política seletiva de substituição de importações e ampliação das exportações.

É claro que uma agenda legislativa desse teor só poderia ser avançada caso Dilma abandonasse a postura não mobilizatória da população e das organizações sociais em torno a temas conflitivos com o empresariado, ou seja, aquilo que André Singer (2012) chamou de lulismo. Isso foi até ensaiado na campanha presidencial de 2014, revelando-se, *ex-post,* nada mais do que estratégia eleitoral. Uma cultura de vetos políticos só é alterada com tentativas efetivas de alargar os limites do possível, através da mobilização de movimentos sociais e grande embate ideológico. Não é preciso lembrar que, há pouco mais de um século, era perfeitamente legítimo comprar e vender escravos, nem que, há pouco mais de três décadas, não era incomum morrer de fome a cada seca no Nordeste. Há pouco mais de duas décadas, a retórica reacionária racionalizava um veto político repetindo que os direitos sociais da Constituição de 1988 e

a elevação do salário-mínimo aumentariam o desemprego e a informalidade. Na realidade, a vitória política contra os dois vetos não implicou um boicote de investimentos duradouro nem a crise econômica prevista pelos derrotados, antes pelo contrário.

Ao invés de superar o lulismo, o primeiro governo Dilma distribuiu desonerações tributárias para o empresariado e, depois que a queda da arrecadação provocou o desequilíbrio fiscal, propôs eliminar desonerações, mas concentrou cortes e elevações de impostos em rubricas com regressividade social. Ademais, o argumento que justifica o corte do investimento público e do gasto social em 2015 sob alegação de que o governo teria dificuldade de rolar a dívida pública é contrafactual e inteiramente inconvincente: se o governo consegue financiar a dívida pública mesmo hoje em uma economia que embica para a recessão, consequentemente aumentando a relação dívida/PIB, como não o faria em uma economia mais vibrante, que gerasse mais lucros, salários e impostos? O argumento não tem base técnica, é apenas expressão do poder dos credores: não há melhor maneira de "matar o Leviatã" ou, pelo menos, exigir-lhe juros maiores, do que, sendo incapaz de vencê-lo politicamente, convencer que ele morrerá de insolvência.

De fato, é exatamente o remédio da austeridade que, em todas as ocasiões históricas analisadas, mostrou agravar o problema que pretendia resolver, forçando o próprio FMI e um ex-expoente da teoria da "austeridade fiscal expansionista" a mudar de opinião (Guajardo et al., 2011; Batini et al., 2012; Blyth, 2013; Perotti, 2014). Recentemente, nova pesquisa do FMI (2014) chegou à conclusão que sempre foi defendida por keynesianos: programas de investimento público em infraestrutura têm efeito positivo sobre a renda agregada e sobre a arrecadação futura de impostos que pagam os programas com tempo, impedindo o crescimento da relação dívida pública/PIB e sustentando o emprego.

Para o Brasil atual, como já argumentei em outros artigos (Bastos, 2014c, d; 2015a, b; Belluzzo & Bastos, 2015), o ajuste pró-cíclico trará uma recessão que fará despencar a arrecadação tributária e, em conjunto com a elevação dos juros, elevar a relação dívida

pública/PIB que é avaliada pelas agências de classificação de risco. Dada a desaceleração do gasto privado (inclusive exportações) antes mesmo do ajuste, e as perspectivas medíocres da economia mundial, a estagnação perto do fundo do poço pode durar o quanto durar a busca de metas de superávit primário irrealistas.

Ao atender às exigências dos credores e sacrificar seu "capital eleitoral" no altar das agências de classificação de risco, o novo governo produzirá uma recessão que nada faz para restaurar a credibilidade dos investidores, mas que reduzirá suas próprias receitas tributárias, levando a novos cortes. Não surpreende que a equipe econômica, aparentemente confiante na fada da credibilidade e da austeridade para animar os investidores, se surpreenda hoje com a velocidade da queda da arrecadação tributária provocada pelo colapso do gasto privado. Sua primeira reação, quando da primeira reavaliação do orçamento em maio, não foi propor novas metas, mas propor novos cortes a despeito da velocidade da contração da arrecadação. Mantido esse padrão, quando a queda da arrecadação forçar a revisão da meta de 2015, a preservação da austeridade levará, a despeito da revisão, a novos cortes de gastos públicos que vão reiterar a recessão e, portanto, a frustração da arrecadação. Mantida a orientação pela austeridade, as revisões futuras para o triênio 2016-2018 também deverão reiterar metas de aumento gradual do superávit primário a partir, contudo, de patamares inferiores aos imaginados, uma vez que a própria austeridade frustrará suas metas originais. Salvo um choque favorável de demanda como, por exemplo, um milagre exportador, o círculo vicioso se prolongará no tempo.

Não há fada que anule o fato que o gasto do governo é renda privada, e que esta é a base do pagamento de impostos. Como pagar os mesmos impostos, se a meta de superávit fiscal promete subtrair receitas do setor privado em 1,83% do PIB em 2015? A decisão de aumentar a "poupança" pública em meio a uma recessão é provavelmente o mais célebre caso de "economia burra" da história, cuja natureza contraproducente devia ter sido compreendida, de uma vez por todas, desde a década de 1930.

Empresas, famílias e desempregados tendem a gastar menos

(sobretudo em impostos) quando suas receitas despencam, mesmo que as receitas dos proprietários de títulos de dívida pública explodam. Em 2003, as bases sociais do governo Lula forçavam pela satisfação de demandas reprimidas e o governo foi capaz de desenhar políticas que abriram, contra a oposição neoliberal, um longo horizonte de ampliação do emprego formal com salários crescentes, das transferências sociais, do crédito ao consumidor e, depois da queda de Pallocci, do salário-mínimo e do investimento público, estimulando a produção e o investimento industrial. Não surpreende que a arrecadação tributária permitiu o alcance de metas de superávit primário elevadas.

Hoje, ao contrário, a estrutura industrial sofre os danos trazidos pela apreciação cambial e pelo acirramento da concorrência com a crise global. As empresas ampliam a revenda de bens industriais importados e eliminam vagas. A indústria de transformação gerou 2.200 mil vagas de 2003 a 2008, mas perdeu cerca de 50% desde então. Em 2015, mesmo o setor de serviços pode se tornar desempregador líquido, mas em nenhum momento foi capaz de oferecer empregos formais bem pagos: de 2011 a 2013, foram geradas 1400 mil vagas até 1 salário-mínimo (S.M.); 3 milhões até 1,5 S.M.; 100 mil até 2 S.M.; mas eliminadas 1200 mil acima disso. Entre abril de 2014 e março de 2015, só foram geradas vagas até 1,5 S.M., no montante de 830 mil vagas, sendo eliminadas 1.050 mil vagas com rendimentos acima de 1,5 S.M. A taxa de desocupação subiu de 4,3% em dezembro de 2014 para 6,4% apenas quatro meses depois.

Com a virada na expectativa de emprego, o alto comprometimento da renda das famílias com serviços de dívidas e a elevação de taxa de juros, a trajetória de desaceleração do consumo das famílias deve prosseguir e se tornar uma contração em 2015, dificilmente sendo fonte de demanda capaz de recuperar o crescimento geral nos próximos dois anos pelo menos. Dado o aumento recente da capacidade ociosa da indústria, estoques elevados e a sinalização de contração feita pelo governo, o investimento induzido pela demanda tampouco deve recuperar-se. A capacidade ociosa, os custos tributários

e financeiros estão aumentando e a demanda esperada caindo: por que empresários investiriam? Com o desemprego e os juros aumentando, por que os consumidores se endividariam? É surpreendente que alguém se surpreenda com o fato de que, nos primeiros meses de 2015, os níveis de confiança de consumidores e empresários despencaram a despeito (ou melhor, por causa) das promessas críveis de Joaquim Levy de que perseguirá a meta de superávit fiscal de 1,2% a qualquer custo.

Quanto ao investimento autônomo, concessões e parcerias dependem de um processo demorado de definição de regras de operação, de licitação e elaboração de projetos. O fato de que as principais empresas candidatas aos leilões, ou seja, as grandes empreiteiras brasileiras estão sob apreciação policial, judicial e política torna improvável que o investimento autônomo do setor privado nos salve da recessão em 2015 e, provavelmente, em 2016.

Tudo isso implica que a austeridade expansionista vai provocar seu contrário no Brasil (como em qualquer lugar): uma contração geral em que o próprio setor privado terá dificuldade de pagar suas dívidas, cortando gastos, priorizando o corte no pagamento de impostos e, com isso, também aumentando a relação dívida pública/PIB! Por isso, a curto prazo, não parece haver saída para o fundo do poço sem retirar o gasto público do círculo vicioso em que foi posto, junto com o gasto privado, pelo fetiche da meta fiscal irrealista.

A curto prazo, deve-se reconhecer o fracasso da expectativa de arrecadação tributária e de recuperação rápida, eliminar a meta de superávit primário e caminhar em direção a um novo regime fiscal anticíclico. O atual ministro do Planejamento chegou a propor um regime de bandas para a meta fiscal, mas esse regime claramente não representa o que chamou de "uma alternativa Keynesiana ao 'austericídio fiscal'" (Barbosa, 2013b), caso se limite a variações do superávit primário entre 1,5% a 2,5% do PIB (ou entre 1,2% e 2,0%). Para ser uma alternativa keynesiana, deve admitir a possibilidade de déficits primários, caso o gasto público precise funcionar anti-ciclicamente diante de desacelerações agudas e recessões crônicas, como hoje. O ideal, contudo, seria moderar de antemão tamanhas

flutuações cíclicas ampliando o papel do investimento público e da regulação pública do investimento privado, na melhor tradição das economias mistas do período pós-Segunda Guerra Mundial.

Onde gastar? Em outra ocasião, já expliquei porque investimentos em infraestrutura social e econômica e a gestão de recursos hídricos são essenciais não só para sair da crise, mas para criar um modelo de crescimento apoiado no investimento e consumo de bens públicos, e ecologicamente sustentável (Bastos, 2015b).

Como investimentos não reagem na rapidez requerida em situações emergenciais (tanto mais antes da resolução do problema judicial e financeiro das grandes empreiteiras), o gasto social em saúde, educação e habitação, assim como as transferências, o salário-mínimo e o seguro desemprego (combatendo fraudes) precisam aumentar. Afinal, a redistribuição de renda para baixo aumenta a demanda agregada, pois pobres e remediados pouco ou nada poupam, enquanto os mais ricos tendem a poupar em ativos financeiros quando a incerteza e os juros aumentam. Às vezes se esquece que o gasto de pobres e remediados é receita dos ricos e, evidentemente, implica arrecadação tributária, além de ser menos intensivo em importações. Recursos destinados aos pobres desafiam a gravidade e *trickle-up* rapidamente, quase sempre antes do fim do mês.

A dívida pública aumentará se o governo voltar a gastar? Ora, deveria ser evidente que é pior aumentá-la como resultado da queda da arrecadação trazida pela recessão do que através de gastos que abreviem a recessão. Ademais, a política monetária é contraditória com os objetivos da política fiscal, em razão do alto custo fiscais dos juros elevados que corrigem a dívida pública. Não adianta fazer um ajuste fiscal que reduza as desonerações tributárias e os subsídios para decisões de investimento e produção se os recursos "poupados" são esterilizados em juros astronômicos canalizados para famílias ricas, ao invés de financiar o investimento público ou o gasto social, sem sequer conter o crescimento da dívida pública.

Logo, o regime de metas de inflação também deve perder o viés recessivo que compartilha com o regime fiscal. Primeiro, deve

reconhecer mais seriamente choques de custos independentes de variações do nível de emprego. Segundo, deve buscar alcançar a meta além de um único ano-calendário para acomodar esses choques. Ao mesmo tempo, é preciso controlar o principal motivo de choques de custos no Brasil: a volatilidade cambial trazida pela abertura financeira. No futuro, controles de capitais são necessários para limitar a apreciação cambial que contribui para a regressão da estrutura industrial, antes de gerar desequilíbrios que se resolvem em depreciações cambiais súbitas. Impostos reguladores podem evitar a importação da inflação de *commodities*, sempre que os preços superarem certo patamar definido democraticamente. Variações de impostos sobre consumo e tarifas alfandegárias devem ser usadas mais para compensar choques de custos. A inflação de alimentos pode ser reduzida com incentivos à agricultura familiar de produção de alimentos combinados à formação de mecanismos públicos amplos de estocagem e regulação de preços agrícolas. A mera enunciação das reformas necessárias, tão distantes dos vetos neoliberais, é suficiente para indicar sua dificuldade política, que não é justificativa para o silêncio.

É preciso entender que, em geral, empréstimos e investimentos públicos para superar pontos de estrangulamento contribuem para o controle da inflação e o potencial de crescimento a médio prazo. Além disso, como Celso Furtado (1977) já registrava ao comparar a experiência sueca e britânica nos anos 1970, a oferta de bens e serviços públicos, mesmo quando não orientada para "pontos de estrangulamento", pode reduzir a pressão sobre custos unitários do trabalho, moderar inflação e aumentar a competitividade da economia, seja por aumentar a produtividade do trabalho seja por desmercantilizar parte dos custos de reprodução das famílias e, portanto, diminuir a pressão de salários nominais. Em suma, não se pode continuar contando dogmaticamente com um único instrumento, a taxa de juros, para combater choques inflacionários contra os quais é ineficaz, nem considerar que o gasto público sempre provoca pressão inflacionária.

De todo modo, não é necessário esperar pela realização dessas políticas e pela conclusão desse conjunto de reformas institucionais:

a taxa de juros básica pode cair já, pois não há hoje inflação gerada por sobreaquecimento de demanda. A não ser, é claro, que o aumento da rentabilidade dos credores da dívida pública, a elevação drástica do desemprego e a queda brusca do salário real sejam os objetivos velados da austeridade. Seriam?

Se a preocupação da equipe econômica for o desequilíbrio externo a despeito do grande volume de reservas cambiais e da denominação em reais da maior parte do passivo externo, então o aumento de juros e a contração dos salários podem até reduzir importações e atrair capitais de carteira, mas ao custo de piorar o ambiente para investimentos produtivos, a arrecadação fiscal, a dívida pública e a popularidade do governo. Como a popularidade é condição para a governabilidade com uma base "aliada" hostil, seu colapso pode ameaçar a sobrevivência do governo, para não falar do próprio ajuste fiscal pretendido.

Dada a opção equivocada pelo ajuste recessivo, é muito pouco provável que a popularidade e o crescimento sejam recuperados a médio prazo. O governo parece preso à decisão inicial, tendo entrado em um escorregador liso de grande inclinação. Se quiser ter alguma chance de abreviar a impopularidade e o fracasso do ajuste, não pode escapar ao clamor de sua antiga base social e ampliá-la com a bandeira da justiça tributária. Austeridade: para quem pode pagá-la.

É claro que aprovar uma reforma tributária baseada na justiça distributiva se choca com a perda de popularidade e governabilidade gerada pelo próprio ajuste recessivo, mas não há opção contra a explosão da dívida pública e o aumento do custo social do ajuste. Talvez não haja como recuperar a oportunidade perdida depois da reeleição, mas a inação tampouco é boa opção, a menos que se redobre a aposta na fada da credibilidade, no milagre exportador ou, como em 2003, em uma nova onda de expansão do crédito e da inflação de *commodities* em escala global.

Dada a possibilidade de elevação de juros nos EUA e de crise financeira na Europa, porém, parece fútil contar com novos ciclos especulativos globais, e mesmo com a recuperação forte das exportações. Em 2003, o comércio internacional estagnou, antes de crescer

perto de 15% a.a. pelos cinco anos seguintes. As exportações brasileiras agregadas para os EUA e União Europeia, contudo, já dobravam em relação a 2002 e decuplicaram em relação a 2001. Também se iniciou em 2003 o boom das exportações industriais para a América do Sul e o boom das exportações de commodities para a China. Nada semelhante é provável nos próximos anos. Ao contrário, o excesso de capacidade na indústria mundial deve continuar contendo a produção e as exportações industriais brasileiras, enquanto o preço das commodities deve ser pressionado pela elevação de juros nos EUA e pela desaceleração chinesa.

Superado o curto prazo, é essencial aproveitar o aumento da competitividade gerado pela depreciação cambial para estimular o investimento em encadeamentos industriais perdidos em mais de duas décadas de abertura comercial e ciclos financeiros com apreciação cambial longa e depreciação súbita. Como a depreciação atual pode ser necessária, mas não é suficiente para investimentos em ramos que dependem da construção de novas capacitações, políticas setoriais devem ser combinadas com política comercial agressiva e a negociação direta com corporações multinacionais para transferência de tecnologias.

Tudo isso, é claro, depende do destino incerto de um mundo desorientado, em que há *crise de legitimidade* das instituições e programas neoliberais, sem que o poder de imposição da austeridade pelos mercados financeiros tenha entrado em crise, a despeito de seu resultado desastroso ou, na melhor das hipóteses, medíocre. O capitalismo global parece ter entrado em uma fase de austeridade permanente, em que o baixo crescimento em uma região rouba dinamismo das que crescem, ao mesmo tempo impedindo que a arrecadação tributária cresça ao ponto de digerir a dívida pública gerada pela crise anterior. A economia dos EUA, o motor da economia mundial desde 1945, e sobretudo desde 1983, está engasgado: sua recuperação sustentada é incerta, assim como é a profundidade da próxima crise. Uma nova recessão global vai colocar várias regiões do mundo em um dilema: atender ao clamor dos credores da dívida pública, capazes de fugir de um Estado para outro de modo a forçar cortes no gasto público e nos direitos sociais, ou controlar a máquina maníaca da globalização neo-

liberal, movida de crise a crise? Ou, ainda, simplesmente, desglobalizar-se, com maior ou menor radicalidade?

É salutar que a maioria da sociedade brasileira dê mostras de não se submeter à utopia regressiva do neoliberalismo, antes e depois das eleições de 2014. Sem luta social e embate pela hegemonia ideológica, nenhum programa de ação governamental pode nos retirar da crise ofensivamente, em busca de um projeto democrático-popular, que reduza desigualdades e, ao mesmo tempo, atenda à urgência da mudança climática que pode destruir nosso futuro comum. Afinal, como um crítico de programas acabados já afirmou certa vez, "cada passo do movimento real é mais importante do que uma dúzia de programas". As alianças sociais e políticas necessárias para um projeto democrático-popular que supere o neoliberalismo ainda não existem. Se os passos não forem orientados por um esboço do caminho à esquerda, contudo, o Brasil corre o risco de tropeçar na rua direita, ladeira abaixo, em direção à regressão neoliberal, por autoexclusão da alternativa, à espera que o mundo indique o rumo.

Referências bibliográficas

Abdelal, R. (2007) *Capital rules:* The construction of global finance. London: Harvard University Press, 2009.

ABECS – Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito e Serviços - http://www.abecs.org.br/indicadores-de-mercado

AFL-CIO (2012) *Trends in CEO Pay.* Disponível em http://www.aflcio.org/Corporate-Watch/CEO-Pay-and-the-99/Trends-in--CEO-Pay. Acesso em 13/11/2012.

Afonso, J. R. A.; Barros, G. L. de. Desoneração da Folha: Renúncia Revisitada. Nota Técnica. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, set 2013.

Aglietta. M. (1995) *Macroéconomie financiére.* Paris: La découverte, 1995.

Akyüz, Y. (2005). Impasses do desenvolvimento. Novos Estudos CEBRAP, n. 72, jul. 2005.

_______ (2013) "Waving or Drowning: Developing Countries after the Financial Crisis". South Centre Research Papers 48, June 2013.

_______ (2014) "Crisis Mismanagement in the United States and Europe: Impact on Developing Countries and Longer-Term Consequences". South Centre Research Papers 50, February 2014.

Alegretto, S. (2011) *The State of Working America's Wealth, 2011.* Briefing Paper, n. 292. Washington: Economic Policy Institute, 2011.

Alesina, A. & Summers, L. (1993) "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence." In: Journal of Money, Credit and Banking, n. 25, 1993.

Alesina, A., Ardagna, S. (2010): Large changes in fiscal policy: taxes versus spending, *Tax Policy and the Economy*, 24, pp. 35–68.

Ali. T. (2015) *The extreme centre:* a warning. London: Verso, 2015.

Altmann, W. (1994) "Trotsky, Cárdenas e o nacionalismo mexicano". In: Coggiola, O. (1994) Trotsky hoje. São Paulo: Ensaio, 1994.

Amorim, C. (2013) *Breves Narrativas Diplomáticas.* São Paulo: Benvirá, 2013.

_______ (2015) *Teerã, Ramalá e Doha*: Memórias da Política Externa Ativa e Altiva. São Paulo: Saraiva, 2015.

Anderson & Camiller (1996) *Um mapa da esquerda na Europa.* Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ANEFAC, Relatório sobre juros, tabelas das páginas 2, 3 e 5 http://www.anefac.com.br/uploads/arquivos/2014715153114381.pdf.

Arrighi, G. (1994) *O longo século XIX.* Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

Aslain, R. (1994) *O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e aplicação de seus dispositivos contra o Brasil.* Brasília: Instituto Rio Branco, 1994.

Asset Building Program (2009) Savings in American Households: A Collection of Facts and Statistics. New America Foundation (http://assets.newamerica.net/files/1109SavingsFacts.pdf) Acesso em 14/11/12.

Augar, P. (2005) *The greed merchants:* how the investment banks played the free market game. Nova Iorque: Penguin, 2005.

_______ (2009) *Chasing Alpha.* Londres: The Bodley Head, 2009.

Kuttner, R. (2013) *The debtor´s prison:* The politics of austerity versus possibility. Nova Iorque: Knopf, 2013.

Badiou, A. & Elliott, G. (2012) *The Rebirth of History: Times of Riots and Uprising.* Londres, Verso, 2012.

Banco Central – *Histórico da taxa de juros – Selic - http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS ,* 2014.

Barbosa, N. (2013a) "Dez anos de política econômica". In Sader, E. (2013, org.) *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.* São Paulo: Boitempo, 2013.

_______ (2013b) *Panorama da Economia Brasileira:* Evolução Recente e Perspectivas. IE-UNICAMP (06/10/2013). In: https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2013/11/nelson-barbosa-2013-10-06-panorama-da-economia-brasileira-ie-unicamp.pdf.

Barros & Goldenstein (1997) Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política,* v. 17, n. 2, jan./mar. 1997.

Bartlett, B. (2007) "Starve the Beast": Origins and Development of a Budgetary Metaphor. In: *The Independent Review,* v. XII, n. 1, summer 2007, pp. 5–26.

Basosi, D. (2013) "The European Community and International Reaganomics, 1981-1985". In Patel, K., Weisbrode, K. (2013, org.) *European Integration and the Atlantic Community in the 1980s.* Cambridge University Press, 2013.

Bastos, C. P, Rodrigues, R, Lara, F.M (2015) "As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: 10 anos de governo do Partido dos Trabalhadores" Ensaios FEE, v. 36, n. 1, 2015 (no prelo).

Bastos, P.P.Z. (1996a) A revolta dos rentistas: a política dos objetivos econômicos nacionais na era da transnacionalização capitalista. UNICAMP- IFCH (Dissertação de mestrado), 1996.

_________ (1996b) "Readaptando a hipótese da instabilidade financeira (Minsky está morto?)". In: Leituras de Economia Política, no. 3, dez. 1996.

__________ (2001) *A Dependência em Progresso:* Fragilidade Financeira, Vulnerabilidade Comercial e Crises Cambiais no Brasil, 1890-1954. UNICAMP: Tese de doutorado, 530 pp.

__________ (2003) “As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002)”. Economia e Sociedade, v.12, p.245 - 274, 2003.

__________ (2004a) “O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948)”. História Econômica & História de Empresas, v.VII, p.99 - 136, 2004

__________ (2004b) “A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a Alca.” In: Economia Política Internacional – Análise Estratégica. No. 1 abril/junho/2004.

__________ (2007) “Centro e Periferia no Padrão Ouro-Libra: Celso Furtado subestimou a dinâmica da dependência financeira?” Economia (Brasília), v.8, p.169 - 197, 2007.

__________ (2010a) “A integração comercial da América do Sul no mundo pós-crise: desafios para o Brasil”. In: CARNEIRO, Ricardo & MATIJASCIC, Milko (2010) Desafios do desenvolvimento brasileiro. Campinas: UNICAMP, 2010; Brasília: Ipea, 2011.

__________ (2010b) “Liberal esclarecido ou aliado fiel? Sobre a natureza da política econômica externa brasileira no governo Dutra (1946-1951)”. Economia (Brasília), v.11, n.4, p.285 - 320, 2010.

_________(2012a) “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”. In Economia e Sociedade, Vol. 21, Número Especial, dez. (2012).

__________ (2012b) “Economia Política da Integração da América do Sul no mundo pós crise”. Observatório da Economia Global (http://www.iececon.net/foco.htm). Campinas: UNICAMP, 2012.

__________ (2012c) “Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas”. In: Bastos & Fonseca (2012,

orgs.) A Era Vargas - Desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: UNESP, 2012.

_________ (2014a) "Economic Slowdown, Popular Revolt, and Government Response in Today's Brazil", Center for Social Theory and Comparative History, UCLA, February 2014.

______(2014b) "Armínio planejou ataques especulativos para Soros". In: http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Arminio-planejou-ataques-especulativos-para-Soros/7/320

______(2014c) "O terceiro turno já começou. O austericídio também?" In: http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/O-terceiro-turno-ja-comecou-O-austericidio-tambem-/7/32118.

______ (2014d) A Carta ao povo brasileiro, de Dilma Rousseff. Revista Política Social e Desenvolvimento, n. 13.

______ (2014e) Razões econômicas, não economicistas, do golpe de 1964. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 229, mar. 2014.

______ (2015a) "Fracassou o mito da 'fada da credibilidade' para o PIB, diz economista". In: http://www.valor.com.br/brasil/3896012/fracassou-o-mito-da-fada-da-credibilidade-para-pib-diz-economista.

______ (2015b) "O fracasso da austeridade e a urgência de uma alternativa à esquerda". In: http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/O-fracasso-da-austeridade-e-a-urgencia-de-uma-alternativa-a-esquerda/7/33047.

Bastos, P.P., Biancarelli, A. & Deos, S. (2006) Controle de capitais e reformas liberais: uma comparação internacional. Economia e Sociedade (UNICAMP), v.28, p.548 - 576, 2006c.

Bastos, P.P. & Medeiros, C.A. (2015) O tripé e o retrocesso. Valor Econômico, 27/01/2015.

Bastos & Rossi (2013) "Combater a inflação com recessão é estratégia ultrapassada". Jornal do Brasil, 16/04/13.

Batini, N., Callegari, G. & Melina, G. (2012) "Successful Austerity in the United States, Europe and Japan." IMF Working Paper 12/190, julho de 2012.

Bauman, Z. (2007) *Vida para consumo.* Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

_______ (2009) *Capitalismo parasitário.* Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

Baumol, W. (1967) Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. The American Economic Review, Vol. 57, No. 3 (Jun., 1967), pp. 415-426.

Bayard, T. & Elliott, K. (1994) *Reciprocity and retaliation in US trade policy.* Washington, D.C.: IIE, 1994.

Belluzzo, L. G. & Almeida, J.S. (2002) *Depois da queda*: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Belluzzo, L. G. (2012) *O capital e suas metamorfoses.* São Paulo: EdUnesp, 2012.

Belluzzo, L. G. & Bastos, P.P.Z. (2015) "Peregrinações do austericídio". In: http://www.cartacapital.com.br/revista/841/peregrinacoesdoaustericidio6667.html

Berman, S. & McNamara, K. (1999). "Bank on Democracy". In: Foreign Affairs, n. 78 (2).

Bhagwati & Patrick (1990) *Aggressive unilateralism:* America's 301 trade policy and the world trading system. University of Michigan Press, 1990.

Bhalla, S. (2012) *Devaluing to Prosperity:* Misaligned Currencies and Their Growth Consequences. Washington: Peterson Institute, 2012.

Bielschowsky, R. (1993) Adjusting for survival: domestic and foreign manufacturing firms in Brazil in the early 1990s. In: *ESTUDO da Competitividade da Indústria Brasileira.* Campinas: Unicamp. IE, 1993.

(2012) "Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual". Economia e Sociedade (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 728-747, 2012.

Bielschowsky, R. & Souza, J. (2010) "Evolução Macroeconômica e Estratégia de Desenvolvimento". In: CGEE. (Org.). Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios. 1ed.Brasília: CGEE, 2010, v. 1, p. 127-178.

Bielschowsky, R., Squeff, G. & Vasconcellos, L. (2014) "Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000". In: Calixtre, Biancarelli & Cintra (Orgs.) *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.* Brasília: IPEA, 2014, v. 1, p. 135-194.

BIS Quarterly Review, June 2013, p.3 - http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1306.pdf.

Blackburn, R. (2006) Finance and the fourth dimension. London: New Left Review 39, May-June 2006.

Blinder, A. (1979) *Economic policy and the Great Stagflation.* New York: Academic Press, 1979.

_______ (1980) The Consumer Price Index and the measurement of recent inflation. Brookings Papers on Economic Activity 2, pp. 539-65, 1980.

_______ (1982) "The Anatomy of Double-Digit Inflation in the 1970s". In Hall, R. (1982) *Inflation:* Causes and Effects. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

Blinder, A. & Newton, W. J. (1981) "The 1971-1974 controls program and the price level: An econometric post-mortem". In: Journal of Monetary Economics 7 (July): 1-23, 1981.

Blinder & Rudd (2008) The Supply Shock Explanation of the Great Stagflation Revisited. CEPS Working Paper No. 176, November 2008.

Blustein, Paul (2009) *Misadventures of the most favored nations.* Nova Iorque: Public Affairs, 2009.

Blyth. M. (2002) *Great transformations:* Economic ideas and institutional change in the twentieth century. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2002.

_________ (2013) *Austerity: The history of a dangerous idea.* NY: Oxford University Press, 2013.

BNDES (2014) Perspectivas do Investimento 2015-2018 e Panoramas Setoriais

Boito, A. (1982) *O Golpe de 1954:* a burguesia contra o populismo. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_________ (2012a) "As bases políticas do neodesenvolvimentismo", Fórum Economia FGV, 2012, Pdf.

_________ (2012b) "Governo Lula: a nova burguesia nacional no poder". In A. Boito Jr. e A. Galvão (orgs.). *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000.* São Paulo, Alameda, 2012.

Borrus. M. (1997) "Left for Dead: Asian Production Networks and the Revival of US Electronics." BRIE Working Paper 100, April 1997.

Bouba-Olga O. (2006) *Les nouvelles géographies du capitalisme:* comprendre et maîtriser les délocalisations, Éditions du Seuil, collection Économie Humaine, 2006.

Boyer, R. (1986) *Théorie de la régulation.* Une analyse critique. Paris: La Decouverte, 1986.

Braga, J. C. S. (1993) "A financeirização da riqueza", in *Economia e Sociedade,* no. 2, ago. 1993.

_______ (1997) Financeirização Global. In Tavares, M. C. e Fiori, 1. L. *Poder e Dinheiro.* Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

Brenner, R. (2002) *O boom e a bolha. Rio de Janeiro:* Record, 2003.

_______ (2006) The economics of global turbulence. Londres, Verso, 2006.

_______ (2009) 'What is good for Goldman Sachs is good for America: The Origins of the Present Crisis'. Center for Social Theory and Comparative History, UCLA (http://www.sscnet.ucla.edu/issr/cstch/papers/BrennerCrisisTodayOctober2009.pdf).

Bresser-Pereira (2015) "O estranho mas inevitável ajuste" em Valor Econômico 10/04/2015

Brown, E. (2013) *The Public Bank solution.* Louisiana: Third Millennium Press, 2013

Burman, L. Phaup, M. Economic, policy and budgetary aspects of tax expenditures. In: *The use of tax expenditures in times of fiscal consolidation*. European Comission, 2014.

Cahill, D. (2014) *The End of Laissez-Faire?* On the Durability of Embedded Neoliberalism. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2014.

Callinicos, A. (2009) *Imperialism and global political economy.* Malden: Polity, 2009.

Calixtre, Biancarelli & Cintra (2014, org.) Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro. Brasília: IPEA, 2014.

Campos & Oyamada (2013) BC estenderá intervenções no câmbio. São Paulo, Valor Econômico, 06/12/2013.

Cardoso Jr. J. C. (Org, 2011). Para a Reconstrução do Desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política. São Paulo: Ed. Hucitec, 2011.

Cardoso Jr., J. C. & Gimenez, D. M (2011) Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília-DF: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 4, Ipea, 2011.

Cardoso, F.H. (1964) *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil.* São Paulo: Difel, 1972.

_______ (2014) "Mudar o rumo". In: O Globo, 05/01/2014. http://oglobo.globo.com/brasil/fernando-henrique-cardoso-mudar-rumo-11213118. Acesso em 06/01/2014.

Carneiro, R. (2010a) O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. *Observatório da Economia Global,* Campinas, CECON-IE- Unicamp, Textos Avulsos, n. 4. [http://www.iececon.net/arquivos/Desenvolvimento_poscrise.pdf].

_______ (2010b) Desafios do desenvolvimento brasileiro. In: Carneiro, Ricardo & Matijascic, Milko (org.) *Desafios do desenvolvimento brasileiro.* Campinas, UNICAMP: 2010. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2011, 2011, p. 59-72.

_______ (2011a) "Dinâmica e crise do capitalismo com dominância financeira". In: Marcolino, L.C. & Carneiro, R. (org.) *Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil:* do Plano Real à crise financeira. São Paulo: Publisher Brasil e Editora Gráfica Atitude, 2010.

Cassidy, J. (2008) *How Markets Fail:* The Logic of Economic Calamities. Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2008.

Castro, F. A. (2014). *Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição*. Dissertação apresentada no Mestrado em Economia do Setor Público, Universidade de Brasília.

Castro, J. A. (2012) "Política social e desenvolvimento no Brasil". *Economia e Sociedade,* Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.

Cazenave, F. (2013) Taxation des allocations familiales: l'impact sur vos impôts. *Le Monde*. 18/02/2013.

Chang. H-J. (2002) *Kicking away the ladder*: development strategy in historical perspective. London: Anthem Press, 2002.

_______ (2008) *Bad Samaritans:* the Myth of free trade and the secret history of capitalism. Nova Iorque: Bloomsbury, 2008.

_______ (2011) *23 things they don´t tell you about capitalism.* 2a. edição. Nova Iorque: Bloomsbury, 2011.

Chang & Grabel (2004) *Reclaiming development:* an alternative economic policy manual. London: Zed Books, 2004.

Chesnais, F. (1994) *La Mondialisation du Capital.* Editions Syros, Collection Alternatives Économiques, Paris, 1994.

_______ (org., 2004) *La finance mondialisée:* racines sociales et politiques, configuration, conséquences. Paris: La Découverte, 2004.

Chwieroth, J. (2010) *Capital ideas:* The IMF and the rise of financial liberalization. Princeton: Princeton University Press, 2010.

Cintra, M. & Pinto, E. (2015) "China em transformação: *transição e estratégias de desenvolvimento".* Texto para Discussão UFRJ, n. 6, 2015.

Cohen, S., Paul, J. & Blecker, R. (1996) *Fundamentals of U.S. foreign trade policy: economics, politics, laws, and issues*. Boulder: Westview, 1996.

Costas, R. (2015) *Porque os bancos brasileiros lucram tanto.* BBC Brasil, 23 de março de 2015 (http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/03/150323_bancos_lucros_ru).

Coutinho, L. C. (1997). A especialização regressiva: Um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: Velloso, J.P.R. (Org.), *Brasil: Desafios de um País em Transformação.* José Olympio Editora. Rio de Janeiro.

Coutinho & Belluzzo (1996) Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. Economia e Sociedade, Campinas, (7): 129-54, dez. 1996

_______ (1998) "Financeirização" da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. Economia e Sociedade, Campinas, (11): 137-50, dez. 1998.

Cox, L. & Nilsen, G. (2014) *We Make Our Own History:* Marxism and Social Movements in the Twilight of Neoliberalism. London: Pluto Press, 2014.

Cucolo & Patu (2015) "Levy diz que desoneração da folha era 'grosseira' e não protegeu emprego", *Folha de S. Paulo*, 27 de fevereiro (disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/02/1595858-levy-diz-que-desoneracao-da-folha-era-grosseira-e-nao--protegeu-emprego.shtml).

Crotty, J. (2007) "If financial market competition is so intense, why are financial firm profits so high? Reflection on the current 'golden age of finance". PERI Working Paper, 134, 2007.

Crouch, C. (2011) *The strange non-death of neoliberalism.* Malden: Polity, 2011.

Cruz, S.V. (2007) *Trajetórias:* capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: EdUnesp, 2007.

Damasceno, A. (2012) "Integração financeira e crescimento econômico: teoria, evidência e política". Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, n. 3 (46), dez. 2012.

Dardot & Laval (2009) *La nouvelle raison du monde.* Paris: Editions La Découverte, 2009.

Das, S. (2005) *Credit Derivatives:* CDOs and Structured Credit Products. Wiley, 2005.

Davis, G. (2009) *Managed by markets:* how finance re-shaped America. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.

Davis, M. (1981) "The New Right's Road to Power". In New Left Review, 128, 1981.

DCI – *Metade do consumo é financiada por cartões* – 20 de agosto de 2014, p. B1

Dezalay & Garth (2002) *La mondialisation des guerres de palais:* la reestructuration du pouvoir d'état en Amérique Latine, entre notables du droit et Chicago boys". Paris: Éditions du Seuil, 2002.

Diegues, A.C. (2015) "As transformações no padrão de organização e acumulação da indústria: da desindustrialização à 'Doença Brasileira'" (pdf).

Dowbor, L. (2014) *Os Estranhos Caminhos do Nosso Dinheiro,* Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2014, *http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/13-Descaminhos-do-dinheiro-p%C3%BAblico-16-julho.doc*

________ (2015) Onde está o dinheiro? Sistema financeiro, evasão fiscal e injustiça tributária como limites ao desenvolvimento no Brasil (pdf).

Duménil & Lévy (2005) "Costs and benefits of neoliberalism: A class analysis". In: Epstein, G. (2005) *Financialization and the World Economy.* Cheltenham: EE, 2005.

Eckstein, P. (1978) *The Great Recession:* With a Postscript on Stagflation. Elsevier/North Holland, 1978.

Eichengreen, B. (2013) *Currency Wars:* Perception and Reality. Global Financial Institute, White Paper 9.

_______ (2015) *Hall of Mirrors:* The Great Depression, The Great Recession, and the Uses-and Misuses-of History. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015.

Epstein, G. (2002) "Financialization, Rentier Interests, and Central Bank Policy". Department of Economics and Political Economy Research Institute (PERI), University of Massachusetts, Amherst, June 2002.

_______ (2003) "Alternatives to Inflation Targeting Monetary Policy for Stable and Egalitarian Growth: A Brief Research Summary". Economics and Political Economy Research Institute (PERI), University of Massachusetts, Amherst, 2003.

_______ (2005; org.) *Financialization and the world economy.* Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2005.

_______ (2006) 'Central Banks as Agents of Economic Development'. WIDER Research Paper 2006–54. Helsinki: UNU-WIDER.

Epstein & Power (2002) *The Return of Finance and Finance's Returns:* Recent Trends in Rentier Incomes in OECD Countries, 1960-2000. Research Brief 2002-2. PERI, University of Massachusetts, Amherst.

Erber, F. (2010) *Convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo:* um ensaio de economia política. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 13)

Ernst, D. & Kim, L. (2002) "Global production networks, knowledge diffusion, and local capability formation". Research Policy, n. 31, p. 1417-1429, 2002.

European Comission. Tax Reforms in EU Member States, 2014.

Fazzari, S., Morley, J., Panovska, I. (2011): Fiscal Policy Asymmetries: a threshold vector autoregression approach, *mimeo*, disponível em: http://faculty.chicagobooth.edu/midwest.econometrics/Papers/MEGPanovska.pdf

Ferguson, C. (2010) *Inside Job.* Oneworld Publications, 2012.

________ (2012) *Predator Nation:* Corporate Criminals, Political Corruption, and the Hijacking of America. Nova Iorque: Crown Business, 2012.

Fiesp (2011) Brasil com Juros Baixos (www.fiesp.com.br/por_um_brasil_com_juros_baixos/).

Flassbeck & Lapavitsas (2015) *Against the Troika:* Crisis and Austerity in the Eurozone. Edição digital. Londres: Verso, 2015.

FMI (2010) Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation, *World Economic Outlook*, October, 93-124, International Monetary Fund.

_________ (2012) The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View (http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4720). Acesso: 21/11/2012.

_________ (2014) *World Economic Outlook,* cap. 3 e 4.

Fonseca, P. C. (2014) "Desenvolvimentismo: A construção do conceito". In Calixtre, Biancarelli & Cintra (2014, org.), *op. cit.*

Fox, J. (2009) *The myth of the rational market:* a history of risk, reward and delusion on Wall Street. Nova Iorque: Harper, 2009.

Franco, G. (1996) "A inserção externa e o desenvolvimento". In: Franco, G, (1996) *O desafio brasileiro*: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda. São Paulo: Ed. 34, 1999.

Freeman, R. & Rodgers III, W. (2005) "The weak jobs recovery: Whatever happened to the 'Great American jobs machine'?" FRBNY Economic Policy Review (August):1–18. – 24: Disponível em

http://www.newyorkfed.org/research/epr/05v11n1/0508free.pdf (consultado em 03/04/2015).

Freeman, R. (2013) Failing the Test? The Flexible U.S. Job Market in the Great Recession. NBER Working Paper No. 19587, October 2013.

Fried, Jesse M. (2000) "Insider Signaling and Insider Trading with Repurchase Tender Offers." In: University of Chicago Law Review, 67, 2: 421–477.

Froud, Johal, Leaver & Williams (2006) *Financialization and Strategy:* Narrative and Numbers. London: Routledge, Taylor and Francis, 2006.

Furtado, C. (1973) *A hegemonia dos Estados Unidos e subdesenvolvimento da América Latina.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

_______ (1977) *Prefácio à Nova Economia Política.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, cap. 1.

_______ (1987) *Transformação e crise na economia mundial.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_______ (2000) *Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural.* Rio de Janeiro, Paz & Terra, 2000, 3ª. Edição.

_______(2004) *Para onde caminhamos?* Jornal do Brasil, 14 de nov. de 2004 http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201411191728100.Dossier%20CF%2020%20nov%202014%20ArtigoJBNovembro2004.pdf

Gabor, D. (2011) *Central Banking and Financialization:* A Romanian Account of how Eastern Europe became Subprime. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2011.

Galbraith, J. (2014) *The end of normal:* The great crisis and the future of growth. Nova Iorque: Simon & Schuster, 2014.

Gamez & Nogueira (2014) "Armínio entra no jogo", *IstoÉ Dinheiro*, 29 de agosto (disponível em: http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20140829/arminio-entra-jogo/184997.shtml)

Gassler, E. (2012) *Acordo automotivo Brasil-México:* Origens e Desdobramentos. Orientador Pedro Paulo Zahluth Bastos. TCC, Unicamp, 2012.

Gechert, S., Rannenberg, A. (2014). Are fiscal multipliers regime-dependent? A meta-regression analysis. *IMK Working Paper* n. 139.

Genro, T. (2002) *A crise da Democracia*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.

Gereffi, G. (1994) "The Organization of Buyer-driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailer Shape Overseas Production Networks". In: G. Gereffi and N. Korzeniewicz (1994, eds.) *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT: Praeger, 1994.

GFI - *Brasil: fuga de capitais* - Global Financial Integrity, Set. 2014 - http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/09/Brasil-Fuga-de-Capitais-os-Fluxos-Il%C3%ADcitos-e-as-Crises-Macroecon%C3%B4micas-1960-2012.pdf

Gill, S. (1992) *American Hegemony and the Trilateral Commission.* Cambridge University Press, 1992.

Gimenez, D. M.; Cardoso, J. C. (2012) Planejamento e desenvolvimento: considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010. Brasília: Ipea, jan. 2012. (Texto para Discussão, n. 1690).

Glyn, Andrew (2006) *Capitalism unleashed:* finance, globalization, and welfare. New York, NY: Oxford University Press, 2006.

Goldfajn, I. (2013) "Combater a inflação, mexer no emprego", *O Globo*, 5 de março (disponível em: http://oglobo.globo.com/opiniao/combater-inflacao-mexer-no-emprego-7738616).

Gourevitch, Peter (1986). *Politics in hard times* – Comparative responses to international economic crises. Ithaca/London: Cornell University Press, 1988.

Gowan, P. (1999) *The global gamble:* Washington's Faustian bid for world dominance. London: Verso, 1999.

_______ (2005) "Economics and Politics within the Capitalist Core and the Debate on the New Imperialism". Paper apresentado no X Encontro Nacional de Economia Política - SEP, Campinas: UNICAP, 2005.

_______ (2009) Crisis in the Heartland: consequences of the New Wall Street System, New left review n. 55, Jan- Feb.

Grandin, G. (2007) *Empire´s workshop:* Latin America, the United States and the rise of the new imperialism. Nova Iorque, Holt, 2007.

Greider, W. (1987) *Secrets of the temple:* how the Federal Reserve runs the country. Nova Iorque: Simon & Schuster, 1987.

Guajardo, J., Leigh, D. & Pescatori, A. (2011) "Expansionary Austerity: New International Evidence." IMF Working Paper 11/158, julho de 2011.

Guardian – Dossiê sobre o HSBC - http://www.theguardian.com/business/hsbcholdings

Guimarães, Samuel P. (1999) *Quinhentos anos de periferia.* Porto Alegre: EdUFRGS, 2001.

_________(2006) *Desafios brasileiros na era dos gigantes.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

Haavelmo, T. (1945). Multiplier effects of a balanced budget, *Econometrica*, 13, 4, 311–18

Hall, S (1979) "The Great Moving Right Show". In: Marxism Today, January 1979.

Harmes, A. (2012) "The rise of neoliberal nationalism". In: Review of International Political Economy, 19:1, pp. 59-86.

Harvey, D. (2003) *O novo imperialismo.* São Paulo: Loyola, 2005.

Helleiner, E. (1994). *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990's.* Ithaca: Cornell University Press, 1996.

_______ (2014) *The Status Quo Crisis:* Global Financial Governance After the 2008 Meltdown. NY: Oxford University Press, 2014.

Henwood, Doug (1998) *Wall Street.* Londres: Verso, 1998.

Hilferding, R. (1910) *El capital financiero.* Trad. Espanhola Vicente Romano. Madrid: Tecnos, 1985.

Hilsenrath, J. (2014) Brazil Central Bank Chief Tombini Says Pause in Rate Increase Campaign 'a Possibility' (http://blogs.wsj.com/economics/2014/04/10/brazil-central-bank-chief-tombini-says-pause-in-rate-increase-campaign-a-possibility/). Acesso em 11/04/2014.

Hiratuka, Celio (2003) "Padrões de integração comercial das filiais de empresas transnacionais". In: Laplane, M., Coutinho, L. e Hiratuka, C. (2003), *op. cit.*

_________Celio & De Negri, Fernanda, "Notas sobre a influência da origem do capital sobre os padrões regionais de comércio exterior brasileiro". Revista Economia, Curitiba, 28/29, (26-27), p. 333-360, 2002/2003.

_________ (2015) "Mudanças na estrutura produtiva global e a inserção brasileira: desafios no cenário pós-crise." In CGEE (2015) *Transformações produtivas e patrimoniais na economia mundial e impactos sobre a economia brasileira.* (No prelo)

Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development.* Yale University Press.

Hirst, P., Thompson, G. & Bromley, S. (2009) *Globalization in question.* 3a. edição. Malden: Polity, 2009.

Hudson, Michael (2010) *Predatory Finance:* The New Mode of Global Warfare. Global Research, 12/10/2010 [http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=21415]

ICIJ (2013) *International Consortium of Investigative Journalists, 2013-* www.icij.org/offshore/how-icijs-project-team-analyzed-offshore-files

ICIJ (2014) *Luxemburg Tax Files* - November 21014 - http://www.theguardian.com/business/2014/nov/05/-sp-luxembourg-tax-files-tax-avoidance-industrial-scale (para os dados em português referentes ao |Itaú e Bradesco, ver artigo de Fernando Rodrigues, Folha de São Paulo 5 de nov. 2014 http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/11/1543572-itau-e-bradesco-economizam-r--200-mi-em-impostos-com-operacoes-em-luxemburgo.shtml)

IEDI (2010). Indústria e Desenvolvimento. Carta IEDI, 403.

INESC (2014) As implicações do sistema tributário brasileiro na desigualdade de renda – setembro de 2014, http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/as-implicacoes-do-sistema-tributario-nas-desigualdades-de-renda/publicacao/

IPEA (2009) *Transformações na indústria bancária brasileira e o cenário de crise* – Comunicado da Presidência, abril de 2009, p. 15 http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/09_04_07_ComunicaPresi_20_Bancos.pdf

________ (2011) *Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal:* a atuação dos bancos públicos federais no período 2003-2010. Comunicado do IPEA, n. 105. Brasília, 2011.

James, H. (2009) The creation and destruction of value: *the Globalization Cycle.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

Jayme Jr. & Crocco (2010) *Bancos Públicos e Desenvolvimento.* Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

Jessop, B. (1983) Accumulation strategies, state forms and hegemonic projects. Kapitalistate, 10/11, p. 89-111, 1983.

Joint Committee on Taxation. Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2008-2012. Washington: U.S. Government Printing Office, 2008.

Jungerfeld, V. (2014), "País pode estar perto de recessão moderada, diz Conceição Tavares", *Valor Econômico*, 29 de agosto (disponível em: http://www.valor.com.br/brasil/3672722/pais-pode-estar-perto-de-recessao-moderada-diz-conceicao-tavares).

Kaldor, N. (1939) *Speculation and Economic Stability.* The Review of Economic Studies. Vol. 7, No. 1, Oct. 1939, pp. 1-27.

_______ (1966). Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom. Cambridge: Cambridge University Press.

_______ (1967). Problems of Industrialization in Underdeveloped Countries. Ithaca: Cornell University Press.

Kalecki, M. (1943) "Political aspects of full employment", *Political Quarterly*, Vol. 14 (4), pp. 322-331.

Keynes, J. M. (1919) *The economic consequences of the peace.* (http://www.gutenberg.org/ebooks/15776).

_______ (1936) *The general theory of unemployment, interest and money.* Cambridge: Macmillan, Cambridge University Press, 1986.

_______ (1980) *Activities 1940-44:* Clearing Union v. 25: Shaping the Post-War World (Collected works of Keynes). London: Palgrave Macmillan, 1980.

Khair, A. (2013) *A questão fiscal e o papel do Estado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

_______ (2015) *A borda da cachoeira* – OESP, 01/02/2015 - http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-borda-da-cachoeira--imp-,1627819

Khor, M. (2000) *Capital controls in Malaysia*. Social watch, the big issues. 2000. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/en/informesTematicos/11.html>.

Klein, N. (2008) *The shock doctrine:* the rise of disaster capitalism. Toronto: Vintage Canada, 2008.

Koo, R. (2015) *The Escape from Balance Sheet Recession and the QE Trap:* A Hazardous Road for the World Economy. Singapore: John Wiley & Sons, 2015.

Krippner, G. (2011) *Capitalizing on crisis:* the political origins of the rise of finance. London: Harvard University Press, 2011.

Kuttner, R. (2013) *Debtors' Prison:* The Politics of Austerity versus Possibility. Nova Iorque: Vintage, 2013.

Landais, C. Tax Expenditures and Income Taxation in France. In: *The use of tax expenditures in times of fiscal consolidation*. European Comission, 2014.

Laplane, M., Sarti, F. (1997) Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 8, jun. 1997.

Laplane, M., Coutinho, L. E Hiratuka, C. (2003) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil.* São Paulo: UNESP; Campinas: IE-UNICAMP, 2003.

Lara, F. As condições externas justificam um ajuste recessivo? Carta de Conjuntura FEE, v. 23, n. 11, novembro de 2014. Disponível em: http://carta.fee.tche.br/article/as-condicoes-externas-justificam-um-ajuste-recessivo/

Lavinas, L. Em nome da austeridade. Jornal *O Estado de São Paulo,* São Paulo, Caderno Aliás, 21/02/2015.

Lavoie, M. (2014) *Post-Keynesian economics:* New Foundations. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2014.

Lazonick, W. (2006) Corporate Governance, innovative enterprise and economic development. UNU/WIDER, research paper n. 2006/71.

_______ (2012) Financialization of the U.S. corporation what has been lost, and how it can be regained. http://mpra.ub.uni-muenchen.de/42307/1/MPRA_paper_42307.pdf

Lazonick, William, & O'Sullivan, Mary (2000), Maximizing shareholder Value: A New Ideology for Corporate Governance, Economy and Society, 29, 1: 13-35.

LeBlanc, P.; Matthews, S.; Mellbye, K. The Tax Policy Landscape Five Years after the Crisis. OECD Taxation Working Papers nº 17, 2013.

Lewis, M. (2014) *Flash Boys:* A Wall Street Revolt. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2014.

Libânio, G. (2010). "A note on inflation targeting and economic growth in Brazil". *Revista de Economia Política*, vol. 30, nº 1, pp. 73-88.

Lim, M-H (2014) “Globalization, Export-Led Growth and Inequality: The East Asian Story”. South Centre Research Papers 57, November 2014.

Lima, M. (2013) FH diz que Dilma deve ‘abrir os olhos’ sobre manifestações e cuidar da inflação. O Globo, 18/06/2013 (http://oglobo.globo.com/brasil/fh-diz-que-dilma-deve-abrir-os-olhos-sobre-manifestacoes-cuidar-da-inflacao-8731518#ixzz3eXlzKObA). Acesso em 03/03/2015.

Lima, U. M. (2015) “A Dinâmica e o Funcionamento da Cadeia Global de Valor da Indústria Automobilística na Economia Mundial”. Texto para Discussão Ipea nº 2065, março de 2015.

Madrick, J. (2014) *Seven Bad Ideas:* How Mainstream Economists Have Damaged America and the World. Nova Iorque: Knopf, 2014

Magdoff, F. & Yates, M. (2009) *The ABCs of the economic crisis:* what working people need to know. Nova Iorque: Monthly Review Press, 2009.

Mair, P. (2013) *Ruling the Void:* The Hollowing Of Western Democracy. London: Verso, 2013.

Marcolino, L.C. & Carneiro, R. (org.) *Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil:* do Plano Real à crise financeira. São Paulo: Publisher Brasil e Editora Gráfica Atitude, 2010.

Maricato, E. (2013). “Cidades no Brasil: neodesenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório?” In: Revista Política Social e Desenvolvimento, n. 1. Campinas: Plataforma Política Social, 2013.

Mason, P. (2013) *Why it´s still kicking off everywhere:* the new global revolutions. Londres, Verso, 2013.

Mattos, F.A.M & Carcanholo, M.D. (2013). Inserção externa e perfil do comércio externo: uma comparação entre o caso chinês e a América Latina desde os anos 1980. Indicadores Econômicos FEE; v.40; n. 3

Mazzucato. M. (2013) *The entrepreneurial State:* Debunking Public vs. Private Sector Myths. London: Anthem Press, 2013.

Medeiros, C. A. (2010a) "Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao "nacionalismo metodológico". Economia e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 637-645, dez. 2010.

_______ (2010b). O Ciclo Recente de Crescimento Chinês e seus Desafios. *Observatório da Economia Global*, Campinas, CECON-IE-Unicamp, Textos Avulsos, n. 3 [http://www.iececon.net/arquivos/OBSERVATORIO_3.pdf]

_______ (2013) "Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa". In: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (2013) *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008):* América Latina, Ásia e Rússia. Vol. 2. Brasília: CGEE, 2013.

_______ (2015) Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira. Brasília: IPEA, 2015.

Medeiros & Cintra (2015) "Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos". *Revista de Economia Política,* vol. 35, nº 1 (138), pp. 28-42, janeiro-março/2015.

Medeiros, M., Souza, P. H. G. F. & Castro, F. A. (2014). A Estabilidade da Desigualdade de Renda no Brasil, 2006 a 2012: Estimativa com dados do Imposto de Renda e Pesquisas Domiciliares, SSRN; http://ssrn.com/abstract=2493877.

Mello, G.S.; Chiliatto-Leite, M.V. (2011) Contração fiscal reduz juros? Uma crítica keynesiano-marxista. In: IV Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 2011, Rio de Janeiro. Anais do IV Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 2011.

Michel, Anne (2015) Le Monde – *SwissLeaks: HSBC – 2015* http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/SwissLeaks-HSBC-o-banco-de-todos-os-escandalos/7/32913

Minsky, H. (1986) *Stabilizing an unstable economy.* New Haven: Yale University Press, 1986.

Mishkin, F.S. (2011). "Monetary policy strategy: Lessons from the crisis". *NBER Working Paper* n. 16755, fevereiro.

Mittnik, S. e Semmler, W. (2012): Regime Dependence of the Fiscal Multiplier, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 83, 3, pp. 502-522.

Miranda, J. C. (2001) *Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990.* Brasília: IPEA, out. 2001. (Texto para Discussão, n. 829).

Mirowski, P. (2013) *Never let a serious crisis go to waste:* how neoliberalism survived the financial meltdown. London: Verso, 2013.

Mishel et al. (2009) *The state of Working America, 2008/9.* Washington: Economic Policy Institute, 2009.

Miterhof, M. (2013) "O problema é o crescimento". Folha de S.Paulo, 18/07/2013.

Modenesi, A.M. (2008). "Convenção e rigidez na política monetária: uma estimativa da função de reação do BCB–2000-2007". *Texto para Discussão IPEA* n. 1351, agosto.

Módolo & Hiratuka (2012) Impacto da concorrência chinesa em terceiros mercados: uma análise por regiões e por categorias tecnológicas. Ministério da Fazenda: Estudos Econômicos, n.3, 2012.

Moffitt, M. (1984) *O dinheiro do mundo: de Bretton Woods à beira da insolvência.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

Nau, H. (1984) "Where Reaganomics Works". In: Foreign Policy, n. 57, winter, 1984-1985, pp. 14-37.

Nobre, M. (2013). *Imobilismo em Movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

Nolan, P. (2001) *China and the global economy:* national champions, industrial policy and the big business revolution. Houndsmill: Palgrave.

_______ (2012) *Is China buying the world?* Malden: Polity, 2012.

Nolan, P. & Zhang, J. (2010) "Global competition after the financial crisis". In *New Left Review,* 64, jul./ag. 2010.

OCDE (2014a) Revenue Statistics 2014.

______ (2014b) Focus on Top Incomes and Taxation in OECD Countries: was the crisis a game changer?

OCDE – ICIJ (2014) *BEPS: Base Erosion and Profit Shifting* – http://publicintegrity.us4.list-manage1.com/track/click?u=8dc6eceed67f7f012462d0b12&id=f388dc1436&e=d256201ac5

Ocké-Reis, C. O. Renúncia de arrecadação fiscal em saúde no Brasil: eliminar, reduzir ou focalizar? In: *Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014. v. 1.

Orléan, A. (1999). *Le Pouvoir de la finance.* Éditions Odile Jacob, 1999.

Palley, T. (2006) "The Economics of Outsourcing: How Should Policy Respond?" In: Foreign Policy in Focus, Mar. 2006.

_______ (2012) *From financial crisis to stagnation:* the destruction of shared prosperity and the role of economics. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

_______ (2013) *Financialization:* the economics of finance capital domination. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013.

Palma, G. (2009) "The revenge of the market on the rentiers". *Cambridge Journal of Economics,* vol. 33(4), 2009.

Panitch & Gindin (2004) *Global capitalism and American Empire.* London: Merlin, 2004.

_______ (2012) *The Making of global capitalism:* The political economy of American Empire. London: Verso, 2012.

Parboni, R. (1981) *The Dollar and its Rivals*. Verso, London 1981

Pasukanis, E.B. (1924) *A Teoria Geral do Direito e o Marxismo* (trad. port. Paulo Bessa). Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

Paula, L.F. e Modenesi, A.M. (2013) Consequências do Senhor Mantega. Valor, Eu & Fim de Semana, 12/07/2013.

Paula, Modenesi & Pires (2013) "The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil", IE-UFRJ, *Textos para Discussão, n. 16, 2013.*

Pereira, L. V. (2014) "O Efeito China nas exportações brasileiras em terceiros mercados: uma análise do *constant market share*". Texto para Discussão Ipea nº 2002, agosto de 2014.

Perotti, R. (2014) "Fiscal policy in recessions". In Akerlof, Blanchard, Romer & Stiglitz (2014) *What have we learn? Macroeconomic policy after the crisis.* Cambrigde, MA: MIT Press, 2014.

Perry, G. L. (1975) "The United States". In E. R. Fried and C. L. Schultze (1975, eds.) *Higher oil prices and the world economy:* The adjustment problem. Washington: Brookings Institution, 1975.

Pessôa, S. (2011) "O contrato social da redemocratização", in: E. Bacha, S. Schwartzman (orgs.), *Brasil: a nova agenda social*, Rio de Janeiro: LTC, pp. 204-211

Piketty, T. 2014. *Capital in the Twenty-first Century*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Pierce, J. & Enzler, J. (1974) *The effects of external inflationary shocks.* Brookings Papers on Economic Activity 1: 13-54, 1974.

Pires (2009). Multiplicadores Fiscais no Brasil: Uma Contribuição ao Debate sobre Políticas Fiscais Anticíclicas. *Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia da ANPEC.*

Pochmann, M. (2010a) *Desenvolvimento e Perspectivas novas para o Brasil.* 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_______ (2010b) "O Estado e seus desafios na construção do desenvolvimento brasileiro". In: Margem Esquerda, v. 15, p. 34-43, 2010.

_______ (2013) "Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI". In Sader (2013, org.), *op. cit.*

_______ (2014) O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social. São Paulo: Boitempo, 2014.

Polito, R. (2015) Brasil e México renovam acordo automotivo até 2019. Valor, 10/03/2015.

Posen, Adam, 1998. "Central Bank Independence and Disinflationary Credibility: A Missing Link?" Oxford Economic Papers, Oxford University Press, vol. 50(3), pages 335-59, July.

Posen. A. (2013) “What Is Central About Central Banking? A Study of International Models”. Testimony before the House Financial Services Committee - Subcommittee on Monetary Policy and Trade. November 13, 2013.

Poulantzas, N. (1968) *Pouvoir politique et classes Sociales.* Paris: Maspero, 1968.

_______ (1974) *Les classes Sociales dans le capitalism aujourd’hui.* Paris: Editions du Seuil, 1974.

_______ (1978) *L’Etat, le pouvoir, le socialisme*. Paris : PUF, 1978

Quiggin, J. (2012) *Zombie economics.* 2a. edição. Princeton: Princeton University Press, 2012.

Rangel, I. (1985) *Economia: Milagre e AntiMilagre*. In: Obras Reunidas, vol. 1. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

Receita Federal do Brasil. Desonerações Instituídas, 2010-2014a.

______. Demonstrativo dos Gastos Tributários, 2010-2014b.

______. Grandes Números IRPF Ano-Calendário 2012. 2014.

Rego, W.L. & Pinzani, A. (2013) *Vozes do Bolsa Família*: Autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: EdUnesp, 2013.

Reich, R. (2007) *Supercapitalismo.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

Reinhart, C., Rogoff, K. (2010): Growth in a time of debt, *American Economic Review*, 100, 2, pp. 573–578.

Ribeiro & Campos (2013) Tombini vê cenário benigno no pós-Fed. São Paulo, Valor Econômico, 18/09/2013.

Rodrik, D. (1998) “Who needs capital-account convertibility?” In: Peter, B. K. (Ed.) Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility? Princeton University, Department of Economics, 1998.

Rodrik, D. & Subramanian, A. (2009) “Why Did Financial Globalization Disappoint?” IMF Staff Papers, v. 56, n. 1, p. 112-138, 2009.

Roggoff & Reinhart (2009) *This Time Is Different:* Eight Centuries of Financial Folly. Princeton: Princeton University Press, 2009.

Rossi, P. (2014) "Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista". In Calixtre, Biancarelli & Cintra (2014, org.), *op. cit.*

Rugitsky, F. (2015) "Do ensaio desenvolvimentista à austeridade: uma leitura Kaleckiana". *Carta Maior*, 08/05/2015. http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Do-Ensaio-Desenvolvimentista-a-austeridade-uma-leitura-Kaleckiana/7/33448

Rugman, Alan (2005) *The Regional Multinationals:* MNEs and "Global" Strategic Management. Cambridge: *Cambridge University Press,* 2005.

Sader, E. (2013, org.) *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.* São Paulo: Boitempo, 2013.

Samuelson, P. (1998) "Summing up on business cycles: opening address". Conference Series - Federal Reserve Bank of Boston, vol. 42(Jun), pp. 33-36.

Santos, C. Um panorama das finanças públicas brasileiras 1995/2009. In. Castro, J.; Santos, C.; Ribeiro, J. (Orgs.). Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009. Brasília: IPEA, 2010.

Sarti, Fernando & Laplane, Mariano (2003) "O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90". In: Laplane, M., Coutinho, L. e Hiratuka, C. (2003), *op. cit.*

Sarti, Fernando & Hiratuka, Célio (2010) "Indústria Mundial: *Mudanças e Tendências Recentes.*" In: Sarti, Fernando & Hiratuka, Célio (coords.) *Perspectivas do investimento na indústria*. Projeto PIB – Perspectiva do investimento no Brasil, volume II. Rio de Janeiro: Synergia e IE-UFRJ; Campinas: IE-UNICAMP, 2010.

Sauviat, Catherine (2004) "Les fonds de pension et les fonds mutuels: acteurs majeurs de la finance mondialisée et du nouveau pouvoir actionnarial" in Chesnais, F. (org., 2004).

Schäfer, D., Ross, A. & Strauss, D. (2013) "Foreign exchange: The

big fix". Financial Times, November 12, 2013, http://www.ft.com/cms/s/2/7a9b85b4-4af8-11e3-8c4c-00144feabdc0.html#axzz3cD-cA1f3D (consulta em 05/04/2015).

Scherer, C. (2015) 'Payroll Tax Reduction in Brazil: Effects on Employment and Wages', ISS Working Paper Series/General Series (602): 1-64.

Schneyer, J. (2013) *Commodity Traders: the Trillion Dolars Club*–http://dowbor.org/2013/09/joshua-schneyer-corrected-commodity-traders-the-trillion-dollar-club-setembro-201319p.html/ ou www.reuters.com/assets/print?aid=USTRE79R4S320111028

Schoultz, L. (1998). *Estados Unidos: poder e submissão. Uma história da política norte-americana em relação à América Latina.* Bauru: Edusc, 2000.

Schui, F. (2014) *Austerity:* The Great Failure. Yale University Press, 2014.

Serfati C. (2008) "Financial dimensions of transnational corporations, global value chain and technological innovation". In: Journal of Innovation Economics, 2008/2, N° 2.

_______ (2011) "Transnational Corporation as Financial groups". In: Work organization, labour and globalization, volume 5, n°1, 2011.

Serrano, F e Braga, J (2006) "O mito da contração fiscal expansionista nos EUA durante o governo Clinton". Economia e Sociedade, Campinas, v. 15, n. 2 (27), p. 213-239, ago. 2006.

Serrano, F. & Summa, R. (2012) "A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011". In: Oikos, Rio de Janeiro, v. 11, n.2, p. 166-202, 2011.

Shiller, R. (2003) "From Efficient Markets Theory to Behavioral Finance". In: *Journal of Economic Perspectives.* American Economic Association, vol. 17(1), pp. 83-104.

Singer, A. (2012) *Os Sentidos Do Lulismo:* Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

________(2013) "Vaivém", *Folha de S. Paulo*, 30 de março (disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2013/03/1254601-vaivem.shtml).

Song, H. (2012), 'New Challenges to the Export Oriented Growth Model', in Zhang, Y., F. Kimura & S. Oum (eds.) Moving Toward a New Development Model for East Asia: The Role of Domestic Policy and Regional Cooperation. ERIA Research Project Report 2011-10, Jakarta: ERIA, pp.27-54.

Soros, G. (1994) *The Alchemy of Finance:* Reading the Mind of the Market. Nova Iorque: Wiley, 1994.

Standing, Guy (1999). *Global labour flexibility: seeking distributive justice*. New York: St. Martin's Press, 1999.

________ (2014) *A precariat charter:* from denizens to citizens. London: Bloomsbury, 2014.

Steinfeld, E. (2010) *Playing our game:* why China´s rise doesn´t threaten the West. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010.

Stiglitz, J. (2000) "Capital market liberalization, economic growth, and instability". In: World Development, v. 28, n. 6, 2000.

Stiglitz et al., (2006) Stability with Growth. Nova Iorque: Oxford University Press, 2006.

Stout, L. (2012) *The shareholder value myth:* how putting shareholders first harms investors, corporations, and the public. Berrett-Koehler Publishers, 2012.

Streeck, W. (2011), "The crises of democratic capitalism", *New Left Review*, n. 71, pp. 5–29.

_________ (2014) *Buying time:* the delayed crisis of democratic capitalism. London: Verso, 2014.

Sturgeon. T. (2002) "Modular production networks: a new American model of industrial organization". In: Industrial and Corporate Change, Volume 11 (3), pp. 451-496.

Tax Justice Network (2011) *The cost of Tax Abuse: the Cost of Tax*

Evasion Worldwide, http://www.taxjustice.net/2014/04/01/cost-tax-abuse-2011/

__________(2014) James Henry, *The Price of off-shore revisited* – http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=148; http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2014/06/The-Price-of-Offshore-Revisited-notes-2014.pdf

__________ (2014) Dados sobre Brasil - Appendix III, (1) pg. 23 http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Appendix%203%20-%202012%20Price%20of%20Offshore%20pt%201%20-%20pp%201-59.pdf

Taylor, L., Proano, C., de Carvalho, L., Barbosa, N. (2012) Fiscal deficits, Economic Growth and Government Debt in the USA, *Cambridge Journal of Economics*, 36, 1, pp. 189-204.

TE - The Economist (2010a) "Export or die." *The Economist,* 31/05/2010 [http://www.economist.com/node/15793128].

___________(2013) The rise of Black Rock, Dec. 7th http://www.economist.com/news/leaders/21591174-25-years-blackrock-has-become-worlds-biggest-investor-its-dominance-problem

___________ (2013) The missing $20 trillion, *Special Report on Offshore Finance,* Feb. 16 2013.

___________ (2015) Buttonwood: Mario's miracle? Mar14th 2015.

Tett, G. (2009) *Fool's gold.* Nova Iorque: Free Press, 2009.

Thirlwall, A. (1983), "Foreign trade elasticities in centre-periphery models of growth and development", *Banca nazionale del lavoro quarterly review*, Vol. 36 (146), p. 252.

Toledo, C. N. (1984) *O governo Goulart e o golpe de 64.* São Paulo: Brasiliense, 1984.

Trotsky, L. (1928) *The third international after Lenin.* Nova Iorque: Pioneer Publishers, 1957.

________ (1929) *A revolução permanente.* São Paulo: Ciencias Humanas, 1979.

Valor (2013) Tombini não vê escassez de dólar no mercado. (http://www.valor.com.br/brasil/3340900/tombini-nao-ve-escassez-de-dolar-no-mercado). Acesso em 18/11/2014.

Villarreal, R. (1984). *A contrarrevolução monetarista.* Rio de Janeiro: Record, 1985.

Vitali, Glattfelder & Battiston – ETH (2011) *The network of global corporate control*. http://arxiv.org/pdf/1107.5728.pdf.

Vogel, R. (2009) Dismantling the Prisonhouse of Nations: A Socialist Prison Reform Proposal (SPRP) em http://mrzine.monthlyreview.org/2009/vogel300909.html (consultado em 05/04/2015).

Volpon, T. (2003) *A globalização e a política*: de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_______ (2014) "Brazil: Dilma 2.0". Nomura Economic Insights: Emerging Markets. Global Markets Research, 22/09/2014.

Wacquant, L. (2009) *Prisons of poverty.* Minneapolis, University of Minnesota Press, 2009.

Weber, M. (1972) *Economia e sociedade:* fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF; São Paulo, SP: UnB: IMESP, 2004.

Western, B. & Beckett, K. (1999) "How Unregulated is the U.S. Labor Market? The Penal System as a Labor Market Institution". In: American Journal of Sociology, 104, n.4, Jan. 1999.

Zero, M (2015) "Os riscos relativos do ajuste e o risco absoluto do golpismo". Brasil Debate. Disponível em: http://brasildebate.com.br/os-riscos-relativos-do-ajuste-e-o-risco-absoluto-do-golpismo/

Zizek, S. (2012) *O ano em que sonhamos perigosamente*. São Paulo, Boitempo, 2012.

Sobre os autores

Alexandre de Freitas Barbosa é professor de História Econômica e Economia Brasileira do Instituto de Estudos Brasileiros (IEB) da Universidade de São Paulo (USP). Possui doutorado em Economia Aplicada pela UNICAMP. Principais áreas de pesquisa: mercado de trabalho e desigualdade; mudanças na economia mundial capitalista, ascensão chinesa e impactos sobre a América Latina; o desenvolvimentismo e o pensamento econômico e social brasileiro.

Ana Carolina Cordilha é economista e mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestranda em Economia e Finanças Internacionais pela Université Paris 13 – Sorbonne Paris Cité.

Antonio Carlos Diegues é professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e coordenador do Grupo de Pesquisas em Economia, Tecnologia e Desenvolvimento (GPETeD) na mesma instituição. Graduado, mestre e doutor em Economia pelo IE-Unicamp, é colunista do Brasil Debate e atua há mais de 10 anos em projetos de pesquisa vinculados à formulação de políticas públicas, coordenados por instituições como BNDES, ABDI, Ipea, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, entre outros.

Bruno De Conti tem graduação e mestrado em economia pela Unicamp e doutorado em economia pela Unicamp e pela Universidade Paris 13. Trabalhou no BNDES no período 2010-12. Atualmente, é professor no Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos de Economia e Política Econômica da mesma instituição (Cecon/IE/Unicamp). Realiza pesquisas principalmente nas áreas de Economia Monetária e Economia Brasileira.

Carlos Pinkusfeld Bastos é mestre pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e PhD pela New School for Social Research. Atualmente é professor do Instituto de Economia da UFRJ tendo, antes, sido professor da Faculdade de Economia da UFF. Além de suas atividades como pesquisador em projetos destas universidades, trabalhou, também, em outras instituições como o Levy Institute, IBGE e Ipea. Foi diretor do Centro Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Celia Lessa Kerstenetzky é PhD cum laude em Ciência Política pelo European University Institute, professora titular da UFF, pesquisadora 1 do CNPq e diretora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE-UFF). Sem filiação partidária. Militância independente no campo das ideias.

Celso Amorim (Santos, 3 de junho de 1942) é um diplomata brasileiro, ex-ministro das Relações Exteriores, nos governos de Itamar Franco e Luiz Inácio Lula da Silva, e ex-ministro da Defesa do governo Dilma Rousseff. É autor de vários livros e artigos, entre os quais *Breves narrativas diplomáticas* e *Teerã, Ramalá e Doha:* Memórias da Política Externa Ativa e Altiva.

Clemente Ganz Lúcio é sociólogo, diretor técnico do Dieese e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Militante nos movimentos populares urbanos (transporte público e moradia) e sindical (urbano e rural) desde a década de 70. Trabalha no Dieese desde 1984. Contribuiu na criação do Observatório Social. Atuou no Conselho de Administração do CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Participa do Centro Brasil Século XXI e do Conselho do Cesit-Unicamp. Atua como professor universitário, escreve artigos regularmente, especialmente para a imprensa sindical, palestra em eventos e é comentarista econômico diário da Rádio Brasil Atual.

Fernando Augusto Mansor de Mattos é professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre e doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Unicamp. Ex-assessor da Presidência do Ipea (2008-2011). Ex-técnico do Dieese e da Fundação Seade. Autor do livro *Flexibilização do trabalho*: sintomas da crise (ed. Annablume).

Fernando Maccari Lara é economista graduado pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, mestrado e doutorado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atua como professor na graduação e pós-graduação, na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Coordena o Núcleo de Estudos de Política Econômica (Nepe) da Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Rio Grande do Sul.

Fernando Rugitsky é professor do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e pesquisador associado do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). É doutor (PhD) em Economia pela The New School for Social Research (EUA), mestre em Direito Econômico pela USP e bacharel em Economia e em Direito pela mesma instituição. Dedica-se, principalmente, ao estudo de Economia Política, Macroeconomia, História do Pensamento Econômico, História Econômica e Teoria Crítica.

Julio Gomes de Almeida é mestre e doutor em Economia pela Universidade de Campinas (Unicamp), onde leciona desde 1985 no Instituto de Economia, foi professor adjunto da Faculdade de Economia e Administração, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ (1977/84), foi secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, 2006/7 (presidente Lula) e secretário-adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda, 1985/6 (presidente Sarney). Autor (em coautoria com Luiz Gonzaga Belluzzo) do livro *Depois da queda*.

Ladislau Dowbor é professor titular de economia na PUC-SP, consultor de várias agências das Nações Unidas, autor e coautor de cerca de 40 livros. Os seus trabalhos estão disponíveis online, no regime Creative commons, no site http://dowbor.org. Colabora com numerosas instituições nacionais e internacionais, sempre na linha do desenvolvimento sustentável, redução das desigualdades e democratização dos processos econômicos. Contato ladislau@dowbor.org.

Laura Carvalho possui graduação e mestrado em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e doutorado em economia pela New School for Social Research, em Nova York. Sua pesquisa acadêmica se concentra em tópicos de teoria macroeconômica e de macroeconomia aplicada, com ênfase na relação entre distribuição de renda e crescimento econômico. Atualmente é professora doutora do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e colunista do jornal Folha de São Paulo.

Leda Maria Paulani é doutora em teoria econômica pelo IPE-USP e livre docente em Economia pela FEA-USP. Tem vários livros editados e publica regularmente em periódicos nacionais e estrangeiros, pesquisando temas como capitalismo contemporâneo, processo de financeirização, teoria da moeda e desenvolvimento brasileiro. É pesquisadora do CNPq e foi presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política (2004-2008). Foi assessora chefe do gabinete da Secretaria Municipal de Finanças da Prefei-

tura de São Paulo (2001-2003) e secretária municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de São Paulo (2013-2015). É professora titular do Departamento de Economia da FEA-USP e da pós-graduação em Economia do IPE-USP.

Lena Lavinas é professora de Economia do Bem-estar no Instituto de Economia da UFRJ e pesquisadora Sênior do CNPQ.

Luiz Fernando de Paula é professor titular em Economia Política na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ) e pesquisador nível 1 do CNPq. Foi presidente da Associação Keynesiana Brasileira (AKB) no período de 2009-2013. Graduado em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1984), doutor em Economia pela Unicamp (1997), realizou seu pós-doutoramento no St. Antonys College, Universidade de Oxford (2000/01). É autor, entre outros, dos livros *Financial liberalization and economic performance:* Brazil at the Crossroads (Rouledge, 2011), *Sistema financeiro, bancos e financiamento da economia:* Uma abordagem Keynesiana (Campus/Elsevier, 2014) e coautor do livro *Economia monetária e financeira* (Campus/Elsevier, 2015, 3ª edição). Seu website de pesquisa é: www.luizfernandodepaula.com.br.

Luiz Gonzaga Belluzzo é formado em Direito e Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), pós-graduado em Desenvolvimento Econômico pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) e doutor em economia pela Unicamp. É professor titular do Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Foi secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (1985-1987) e de Ciência e Tecnologia de São Paulo (1988-1990). É autor de vários livros e artigos, entre os quais *Os antecedentes da tormenta* e *O capital e suas metamorfoses.*

Marcio Pochmann é professor titular do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É autor de vários livros e artigos, entre os quais *O mito da grande classe média* e *Desigualdade econômica no Brasil.*

Maria de Lourdes Rollemberg Mollo graduou-se em Economia e é mestre pela Universidade de Brasília, doutora em Economia pela Universidade de Paris-X, na área de Finanças, Moeda e Bancos, e é professora titular do Departamento de Economia e pesquisadora do CNPq. Tem artigos publicados em livros coletâneas e revistas nacionais e internacionais, em particular nos periódicos Revista de Economia Política, Estudos Econômicos, Revista de Economia Contemporânea, Nova Economia, Econo-

mia e Sociedade, Research in Political Economy, Review of Radical Political Economics, New Political Economy, Turismo em Análise e Turismo & Desenvolvimento.

Paulo José Saraiva é graduado em Economia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF, 2001), mestrado em Teoria Econômica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, 2008) e doutorado na área de Economia Monetária e Financeira pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, 2014). Lecionou nos cursos de economia da UFJF e UERJ como professor substituto e na UFOP como professor assistente. Atualmente é docente e coordenador do curso de economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), campus Três Rios.

Pedro Paulo Zahluth Bastos é professor associado (livre-docente) do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Possui graduação em Ciências Econômicas (1993), mestrado em Ciência Política (1996) e doutorado em Ciências Econômicas (2001) pela Unicamp. Foi presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (ABPHE), entre 2009 e 2011, e chefe do Departamento de Política e História Econômica do Instituto de Economia da Unicamp entre 2008 e 2012. Escreveu e organizou, em coautoria com Pedro Dutra Fonseca, o livro *A Era Vargas:* Desenvolvimentismo, economia e sociedade.

Pedro Rossi é professor doutor do Instituto de Economia da Unicamp, é pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon) da Unicamp, diretor da Sociedade de Economia Política (SEP) e coordenador do conselho editorial do Brasil Debate. Possui a graduação em Economia pela UFRJ, mestrado e doutorado em Economia pela Unicamp. Atua nas áreas de Economia Brasileira, Economia Política, Macroeconomia e Economia Internacional e sua pesquisa se concentra atualmente nos temas 1) da taxa de câmbio e política cambial e 2) dos aspectos macroeconômicos do desenvolvimento brasileiro.

Rosa Maria Marques é economista, com mestrado em economia pela PUC-SP, doutorado pela FGV de São Paulo, pós-doutorado na Faculté Pierre Mendes France (Grenoble) e na Universidad de Buenos Aires, professora titular do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUC-SP. Foi presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP) e atualmente é presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABrES). Atua em várias frentes, com destaque para as políticas sociais e capitalismo contemporâneo. Militante do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Samuel Pinheiro Guimarães Neto (Rio de Janeiro, 30 de outubro de 1939) é um diplomata brasileiro, ex-Ministro-chefe da Secretaria

de Assuntos Estratégicos e ex-secretário-geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores no governo Luiz Inácio Lula da Silva, ex-Alto Representante-Geral do Mercosul no governo Dilma Rousseff. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil (atual UFRJ) em 1963, ingressou no Itamaraty nesse mesmo ano. É mestre em economia pela Boston University (1969). É autor de vários livros e artigos, entre os quais *Quinhentos anos de periferia* e *Desafios brasileiros na era dos gigantes.*

Tarso Genro (São Borja, 6 de março de 1947) é um advogado, jornalista, professor universitário, ensaísta, poeta e político brasileiro filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Foi duas vezes prefeito de Porto Alegre (RS) e ministro da Educação, das Relações Institucionais e da Justiça durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Em 3 de outubro de 2010, foi eleito governador do Rio Grande do Sul, concluindo o mandato em 1º de janeiro de 2015. É autor de vários livros e artigos, entre os quais *Esquerda em processo* e *O mundo real – socialismo na era pós-liberal.*